

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

L'AVIATION ET LE DÉSARMEMENT

THÈSE

Pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue

le Jeudi 15 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Roland BECHOFF

HEC

Président de Thèse : M. DE LA PRADELLE

Suffragants : MM. LE FUR
MESTRE



PARIS
SOCIÉTÉ GÉNÉRALE D'IMPRIMERIE ET D'ÉDITION
17, RUE CASSETTE

—
1932



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552807_0016

L'AVIATION ET LE DÉSARMEMENT

THÈSE

Pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue

le Jeudi 15 Décembre 1932, à 14 heures

PAR

Roland BECHOFF

HEC

Président de Thèse : M. DE LA PRADELLE

Suffragants : MM. LE FUR
MESTRE



PARIS
SOCIÉTÉ GÉNÉRALE D'IMPRIMERIE ET D'ÉDITION
17, RUE CASSETTE

—
1932

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**



AVANT-PROPOS ET PLAN

La place conquise par l'aviation dans la paix et dans la guerre lui fait occuper aujourd'hui le centre même du problème du Désarmement.

Salué d'acclamations universelles à sa naissance, l'avion réalise un rêve humain des premiers âges. Il devient en 20 ans le plus parfait des engins de locomotion, et ne doit cependant ses progrès qu'à sa merveilleuse adaptation à la destruction. Tant il est vrai que la première once de métal extraite du sol a servi à tuer.

Et maintenant l'opinion mondiale est lasse du fardeau des armes. La Conférence du Désarmement s'efforce de diminuer leur masse, de rejeter les plus meurtrières d'entre elles. Quel sort doit-elle réserver à l'arme aérienne ?

Nous étudierons successivement :

Chap. I. — La notion du Désarmement. Ses principales étapes.

Chap. II. — Etat des Armements aériens.

Chap. III. — L'Aviation et les Lois de la Guerre.

Chap. IV. — Interdépendance et Différenciation des Aviations civiles et militaires.

Chap. V. — Le Désarmement des Forces Aériennes.

Chap. VI. — L'Internationalisation de l'Aviation civile.

Conclusion.

CHAPITRE PREMIER

La notion du désarmement, ses principales étapes.

SECTION I

HISTORIQUE

Deux conceptions se heurtent sur l'idée du désarmement, c'est-à-dire d'une limitation concertée des forces armées nationales.

L'une s'apparente aux anciennes constructions idéales de « paix perpétuelle ». Le désarmement est envisagé comme la suite nécessaire d'un état de choses nouveau instauré dans le monde. Il s'agit donc dans cette conception, que nous appellerons française, d'établir un nouvel ordre international, une Société des Etats perfectionnée comme la société des individus, à l'intérieur de chaque nation civilisée. La justice doit être garantie à chaque membre, puis sa sécurité ; de là doit résulter l'abandon des armes nationales, déchues de leur rôle ancien de protectrices de la cité.

Aussi, s'inquiète-t-on moins des instruments de mort eux-mêmes que de la volonté d'en faire usage ; cette volonté, si elle subsiste, doit être découragée avant tout.

Dans l'autre conception, dite anglo-saxonne, la primauté du désarmement est proclamée. On dépeint quel cataclysme se produirait si les armes étaient une fois encore démuse-

lées, l'insécurité, le désarroi causés par leur seule existence, enfin la course aux armements menant droit à la guerre parce qu'elle est si épuisante qu'il vaut mieux en finir et choisir pour cela le moment où l'on est le plus fort.

Bref, cette pensée se résume en « l'automatisme de la sécurité par le désarmement » : Si tous les Etats réduisaient simultanément leurs armements d'une fraction quelconque, la paix s'en trouverait consolidée d'autant (1).

Pourtant, l'intention guerrière reste le vrai mobile, la fièvre qu'il faut guérir, et dont les armements ne sont que le thermomètre. L'Extrême-Orient, l'Amérique du Sud en fournissent l'exemple ; même sans armes, ont fait la guerre.

De ces deux conceptions fondamentales, de l'opportunité du désarmement, nous n'aurons pas à traiter. Au surplus, à l'aide de concessions mutuelles, elles se sont à l'heure actuelle rejointes pour la mise en œuvre du désarmement : un premier pas doit être fait.

Mais elles réapparaissent dans la discussion de ses modalités, car le niveau prochain des armements doit répondre à la fois à l'une et à l'autre : ne pas créer l'insécurité et le déficit par sa masse seule, absolue ou relative ; ne pas encourager encore les appétits hostiles par une faiblesse disproportionnée, et recréer l'insécurité.

Projets de désarmement. — Le monde a vécu dans des guerres continues. L'horreur de la violence a inspiré de

(1) V. B. Lavergne et Pierre Lefrançois dans *Année Politique française et étrangère*. Oct. 1932.

nombreux projets de caractère utopique (à l'époque), ou pratique.

L'idée pratique de désarmer afin d'alléger les charges militaires germa surtout chez des dirigeants. Nous ne citerons que les initiatives du Tsar Alexandre 1^{er} et du Prince Régent d'Angleterre, en 1816, pour qu'une conférence de militaires détermine le chiffre normal d'effectifs des armées de chaque souverain sur le pied de paix ; de Napoléon III ; du juriste américain Dudley Field qui, dans un projet de code international, très développé, limite l'effectif total des forces armées de chaque pays à un homme pour 1.000 habitants. Celui-ci accompagne son article 528 du commentaire suivant que la pensée anglo-saxonne allait s'intégrer :

« Une armée imposante n'est pas seulement le fardeau énorme qui a été décrit, mais elle est une excitation à la guerre. Les armements d'une nation doivent être surveillés autant que ceux d'un individu. Un homme armé jusqu'aux dents en vient vite à se quereller : ainsi d'une nation. »

Traités impliquant une démilitarisation locale. — Après les projets, il convient de mentionner dans la voie des réalisations, des conventions bi ou pluri-latérales de désarmement local ou de neutralisation. Parmi les dispositions encore en vigueur, citons le Traité du 28/4/1817 entre l'Angleterre et les Etats-Unis, fixant pour chacune des parties à 3 unités « ne dépassant pas chacune 100 tonnes et

(1) V. pour l'historique : A. de La Pradelle : La Conf. de la Paix ; Merignhac : Revue Générale de Droit International Public, 1922 ; Prof. Th. Niemeyer : Handbuch des Abrüstungs problems.

armées d'un canon lançant un projectile de 18 livres » les forces navales sur les Grands Lacs.

Le Traité de Buenos-Aires, entre l'Argentine et le Chili ; « le détroit de Magellan est neutralisé à perpétuité ».

Le traité de Constantinople, 29/10/1888, le « Canal de Suez sera toujours libre... Les Puissances ne maintiendront dans les eaux du Canal aucun bâtiment de guerre ».

De même, enfin, les actes établissant les zones neutres du Pamir, du Thibet, du Siam, etc...

Mais il ne s'agit là que de dispositions très localisées n'offrant aucun caractère de généralité. Nous en retrouverons d'ailleurs l'équivalent avec le Désarmement des Puissances vaincues...

Les Conférences de La Haye. — C'est à la Conférence de La Haye de 1899 que l'idée d'un désarmement concerté entre les nations est sortie des constructions théoriques pour occuper sa place dans les préoccupations de l'opinion publique.

On sait qu'un mouvement assez actif avait précédé l'initiative du Tsar. A l'Institut de Droit International, en 1887, le Baron Rolin Jacquemyns en avait posé les termes : « La question est de savoir s'il n'y a pas un devoir commun et un droit pour tous les Etats (du groupe européen) d'empêcher que l'exagération croissante des moyens de défense ne devienne une cause d'épuisement, de décadence de l'organisation économique et sociale ».

La première Circulaire du Comte Mouravieff (12/24 août 1898) relate les inconvénients des armements excessifs et de la paix armée : « Charges financières..., forces intellectuelles et physiques détournées de leur application naturelle....

culture et progrès économique entravés..., découverte à chaque instant d'engins de destruction plus puissants... Enfin, danger continuuel qui gît dans cet amoncellement de matériel de guerre et qui, par la situation créée, produirait fatalement un cataclysme ». Aussi, l'invitation « à une réduction possible » des armements est nettement formulée. Mais les moyens envisagés sont vagues. Devant l'accueil réservé des gouvernements européens, les idées du Tsai vont se préciser mais se limiter.

La deuxième Circulaire du 30 décembre 1898 ne vise que la non augmentation des effectifs et des budgets (point I), c'est-à-dire le statu quo quantitatif ainsi que le statu quo qualitatif : interdiction de la mise en usage de nouveaux types d'engins de guerre. Enfin, l'institution de l'arbitrage facultatif et la réglementation des lois de la guerre complétaient ce programme.

Dès les premiers contacts, l'impossibilité apparut d'une entente, si modeste soit-elle, en matière de limitation directe et d'interdiction des perfectionnements techniques meurtriers. Ces points échurent à la première des trois Commissions créées. Aucune délégation ne voulut admettre de perdre le bénéfice d'une avance éventuelle. Il n'y avait pas alors en service de fusils automatiques, mais personne ne voulut s'engager à ne pas en utiliser. De même, pour la limitation du calibre des canons. A plus forte raison lorsqu'il s'agit de données mal posées, impossibles à contrôler, telles la vitesse initiale des projectiles d'artillerie, la puissance des explosifs.

D'après le Rapport des Délégués français, « dès la pre-

mière réunion de la Commission, il fut facile de constater que les délégations de chaque puissance, tout en paraissant animées du désir de répondre aux préoccupations humanitaires, montraient l'intention bien arrêtée de n'accepter aucune mesure qui aurait eu pour effet de diminuer en réalité les forces offensives et défensives de leur pays, ou même de limiter la progression de ces forces ».

C'est « presque d'un commun accord » que les délégations reconnurent l'impossibilité de limiter le matériel d'artillerie (1), les poudres et explosifs, ainsi que l'invention de nouveaux moyens de s'entre-détruire.

Or, le désir d'éviter un échec était très fort. La Conférence devait donc se rabattre sur les points de son programme qui allait offrir le moins de difficultés. La S/C I avait à son ordre du jour le point 3 : « Prohibition du lancement de projectiles ou d'explosifs quelconques du haut de ballons ou par des moyens analogues ». Cette prohibition fut votée.

Elle se rattache essentiellement aux lois de la guerre, objet des travaux de la 2^e Commission, et matière déjà préparée par une déclaration non ratifiée de Bruxelles (1874), la Convention de Genève, etc...

Ainsi, « la Conférence avait glissé de la limitation des armement, son but essentiel, dans la civilisation de la guerre »... « Non seulement elle n'avait pu préparer la paix par le désarmement, mais encore elle en retardait l'urgence en réconciliant la civilisation avec la guerre » (2).

(1) La Conférence exprima un « vœu » en faveur d'une entente des gouvernements préalablement à la mise en usage de nouveaux fusils et canons de marine.

(2) A. de La Pradelle : op. cité.

Interdire pour 5 ans tout bombardement aérien ce n'était pas là faire œuvre de désarmement. Aussi, nous reprendrons cette première mesure à l'égard de l'aéronautique naissante dans notre Chapitre III.

Au point de vue désarmement, le résultat de la Conférence de 1899 fut donc nul. On n'aboutit qu'à une simple résolution : « La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèse actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être moral et matériel de l'humanité ». Les facteurs politiques et les suspensions entre les Etats s'étaient montrés plus forts que l'intérêt que l'on pouvait trouver dans un accord.

Pourtant, le germe était semé dans les esprits. Deux gouvernements tinrent même à cœur de suivre pour une part cette si modeste Résolution : l'Argentine et le Chili s'accordèrent pour renoncer à de nouvelles constructions navales (traité du 28 mai 1902).

La 2^e Conférence de La Haye vit sa convocation retardée par la guerre russo-japonaise jusqu'après la paix de Portsmouth. Malgré les espoirs réveillés par la 1^{re} Conférence, le moment était infiniment moins favorable aux aspirations pacifistes. Outre l'Extrême-Orient, l'Afrique du Sud avait été ensanglantée. La course aux armements (1) se poursuivait à un rythme accéléré. Aussi, parut-il bon, dans les préliminaires officiels de la Conférence, de négliger le désarmement proprement dit, bien que le Président Roosevelt,

(1) Selon Sir E. Fry, les dépenses d'armements de l'Europe, des E.U. et du Japon passèrent de £ 250 millions en 1898 à £ 320 millions en 1906.

appuyé par les Etats de l'Amérique du Sud qui participaient cette fois en presque totalité à la Conférence, insistât vivement pour que le désarmement figurât au programme. La Conférence dut constater que la question n'était pas mûre et que, ne pouvant être discutée avec fruit, elle ne pouvait donner lieu qu'à des débats « irritants ». L'opposition principale était venue de la Russie, en convalescence après ses défaites, et des Empires Centraux.

Mais dans les autres domaines du droit des gens, l'œuvre de la Première Conférence fut poursuivie et perfectionnée et nous verrons les discussions dont l'aéronautique fut l'objet.

La guerre éclata avant qu'une 3^e Conférence put avoir lieu. Les préoccupations en faveur du désarmement devaient passer dans les traités de paix. Elles s'y manifestent sous 2 aspects : Désarmement unilatéral des puissances vaincues, qui fera l'objet de la Section II, et Désarmement universel, prévu à l'art. 8 du Pacte, dont nous suivrons le développement jusqu'à la Commission Préparatoire, dans notre Section IV.

SECTION II

DÉSARMEMENT UNILATÉRAL DES PUISSANCES VAINCUES

Les Alliés avaient pu mesurer la force d'agression des Puissances centrales. Afin de les mettre en état durable d'infériorité militaire et prévenir ainsi, sans doute, tout désir de revanche, la Partie V des Traités, œuvre des chefs de guerre victorieux, impose à ces puissances un amoindrissement considérable de leurs forces armées. Par la voie directe, au moyen de prescriptions minutieuses et d'interdictions de certains matériels, les armements de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Hongrie et de la Bulgarie (1) sont ramenés à un niveau tel que, dans l'esprit des rédacteurs, il leur est à tout jamais impossible de rompre par la force le nouvel ordre établi.

La Section III de cette Partie V (Clauses militaires, navales, aériennes) concerne les clauses aériennes. On a laissé aux puissances vaincues, à l'Allemagne surtout, une armée et une marine, bien qu'on leur ait enlevé tous les matériels lourds. Mais on a supprimé toute aviation militaire : art. 198 « Les forces armées de l'Allemagne ne devront comporter aucune aviation militaire, ni navale ».

Les dispositions suivantes (art. 198 in fine à 203) visent des mesures transitoires : Recherche des mines au moyen

(1) Le traité de Sèvres du 10 août 1920 avec la Turquie fut abrogé à Lausanne.

d'hydravions, démobilisation dans un délai de 2 mois, interdiction de toute fabrication ou importation de matériel aéronautique pendant 6 mois (y compris le matériel civil), livraison de tout le matériel militaire.

Mais le paragraphe I de l'art. 198 édicte une prescription définitive dont nous avons à suivre le développement.

L'étendue de cette prescription a dû en effet être évaluée dès l'origine, puisque dans la suite du Traité, la Partie XI établit les règles applicables à la navigation aérienne entre l'Allemagne, d'une part, et les Alliés. Cette réglementation était établie pour un temps limité (jusqu'au 1^{er} janvier 1923).

Elle prévoyait de grands avantages au bénéfice des aéronefs alliés : pleine liberté de passage et d'atterrissage, privilèges identiques à ceux dont pourraient jouir les avions du Reich ou de la nation la plus favorisée (1).

Elle supposait donc l'existence d'une aéronautique civile allemande. Car il n'existait chez les puissances alliées ou associées « aucune intention d'étrangler l'Allemagne et de prendre la place qui lui revient dans le commerce international » (2).

En face du droit légitimement reconnu à l'Allemagne d'exercer une activité aérienne civile, en face de l'inefficacité des mesures de contrôle les plus strictes, l'échec de la prohibition de l'art. 198 apparut clairement.

L'interdiction de toute fabrication, stipulée à l'art. 201 fut prolongée au delà du début de 1920. Les usines sont alors visitées par une Commission Interalliée de Contrôle

(1) Art. 313 à 320.

(2) Réponse du Conseil Suprême à la Délég. allemande (16-6 1919).

Aérien prévue à l'art. 203. Cette Commission a pu se faire communiquer (art. 210) un état numérique du personnel, du matériel existant ou en fabrication, une liste complète de tous les établissements travaillant pour l'aéronautique et de tous les terrains d'aviation.

En 1922, la Conférence des Ambassadeurs juge que l'exécution des clauses transitoires du Traité est achevée. L'Allemagne est autorisée à reprendre ses fabrications, sous la surveillance d'un nouveau Comité de garantie aéronautique, sous condition de se conformer à 9 règles très strictes (dressées par le Sous-Secrétaire d'Etat français à l'Aéronautique). Ces 9 règles (1) qualitatives notifiées le 14 avril 1922, devaient empêcher que tout le matériel aéronautique civil construit en Allemagne puisse se prêter à une utilisation militaire — première tentative de différenciation.

Or, même au début du régime du contrôle, rien ne pouvait limiter l'activité des bureaux d'études. Ils poursuivent, en se passant provisoirement du secours de l'expérimentation, des recherches théoriques : en particulier l'emploi des métaux et la réalisation de la plus grande finesse possible (aile volante). Les Universités allemandes et les écoles techniques prennent une grande avance en matière d'enseignement de l'aéro-technique. Le Laboratoire officiel d'Adlershof et le Laboratoire semi-officiel de Göttingen, édi-

(1) Sont interdits : les appareils sans pilotes, les monoplaces de plus de 60 CV, tous les moteurs surcomprimés et tous blindages et emplacements aménagés pour des armes.

Et sont limités pour tous les appareils : le plafond (à pleine charge) à 4.000 m. ; la vitesse (à 2.000 m. à pleine charge et pleine admission des moteurs) à 170 km.-h. ; la charge utile à 600 kgs et enfin le poids du combustible.

Les dirigeables voient leur volume limité à 30.000 m³.

teurs du célèbre catalogue de profils, n'ont jamais cessé de fonctionner. Comme aucune besogne immédiate ne presse, le souci de la perfection peut régner et se manifestera bientôt aux nations occidentales non désarmées, absorbées par les constructions en série que nécessite la politique des stocks et attardées en conséquence dans la routine de la guerre.

Dès que les réalisations furent souhaitables, les constructeurs allemands y procédèrent, en petite grandeur, en Allemagne, en observant la réglementation de la Conférence des Ambassadeurs, mais surtout à l'étranger, en vraie grandeur, avec les moteurs appropriés. Dornier s'était établi en Suisse et en Italie, puis en Hollande ; Rohrbach à Copenhague, Junkers en Russie, puis à Malmö. C'est là que, par exemple, le pacifique G-24 trimoteur aux performances réduites, devint le R-42 de 900 chevaux, trimoteur muni d'un armement militaire inégalé.

On voit que la réglementation très stricte de 1922 n'apporta que des entraves, susceptibles d'être tournées, à plus forte raison la liberté reprise à la suite de Locarno par les accords des 7 et 22 mai 1926 (1), permet-elle le progrès de

(1) L'accord de 1926 ne charge plus que le gouvernement allemand lui-même « de veiller à ce que l'aéronautique civile allemande soit maintenue dans les limites répondant à un développement normal ».

1° L'aéronautique commerciale pourra être subventionnée dans une mesure correspondant à ce développement.

2° L'aviation de sport et d'école reste soumise à des restrictions :

Autorisation spéciale pour la construction d'appareils ayant des caractéristiques d'appareils de chasse.

Interdiction des subventions d'aucune sorte à l'aviation de sport et aux écoles de pilotage.

Fixation du nombre des membres des forces armées de la Reichwehr et de la flotte, et de la police qui pourront passer leur brevet de pilote, à leurs frais.

Restent interdits les appareils sans pilote.

l'aéronautique militaire, sauf toutefois sa réalisation au grand jour sur le territoire allemand, qui reste interdite par le Traité.

L'aéronautique civile sur laquelle se sont concentrés les efforts germaniques bénéficie de l'appui de la nation entière. Outre les subventions officielles du Reich, les grandes entreprises industrielles, les compagnies de navigation, les banques l'ont soutenue jusqu'alors.

Il semble difficile de limiter l'enthousiasme des particuliers à utiliser la capacité de transport de l'aviation marchande, à se livrer au tourisme aérien ou au vol sans moteur. Or, l'effort en faveur de l'aéronautique civile profite obligatoirement à l'aéronautique militaire en puissance.

Et plus encore, quel contrôle peut-on concevoir sur la construction aéronautique, dès lors que, par simple changement des matrices, une fabrique d'instruments de ménage peut se transformer en avionnerie.

Aussi a-t-on cherché dans l'échec de la limitation militaire imposée à l'Allemagne, la « preuve pragmatique » de l'échec certain auquel est voué tout système analogue en vue d'une limitation générale des aéronautiques militaires.

SECTION III

LE DÉSARMEMENT NAVAL

LES CONFÉRENCES DE WASHINGTON ET DE LONDRES

Pendant les années de « paix armée », la course aux armements navals était apparue particulièrement dispendieuse et décevante. Avant le développement de l'aéronautique, le domaine naval était, comparativement au domaine terrestre, celui où la supériorité technique emportait toutes autres considérations. Cette supériorité se manifeste à vue d'abord, puis aussi sur le papier, puisque pas plus que la flotte au port, les caractéristiques (tonnage, calibre) et performances ne sont destinées à rester cachées. La suprématie ainsi obtenue est reconnue sans conteste, d'où le prix attaché par les nations industrielles à la réalisation de la flotte, ou tout au moins de l'unité qui procure cette suprématie potentielle même momentanée.

Sans toutefois avoir utilisé à plein la puissance de combat des flottes, la guerre avait montré de quel poids énorme elles avaient pesé dans la balance au moyen du blocus, aussi bien d'ailleurs le blocus des Empires Centraux par les flottes de surface alliées, que le blocus des Alliés tenté par les Allemands avec la guerre sous-marine à outrance.

Les Etats-Unis se heurtèrent successivement à ces deux dominations maritimes. Les graves difficultés avec l'Alle-

magne causées par les torpillages, et qui finirent par amener les Etats-Unis en guerre, avaient été précédées de différends avec les gouvernements alliés pour les entraves jugées abusives apportées par les croisières britanniques au commerce américain.

L'entrée en lice des Etats-Unis pour la liberté des mers, c'est-à-dire la liberté de commercer avec qui bon leur semble, se conjugua avec la mise en chantier d'une flotte destinée à faire triompher ce principe dans l'avenir et sur qui que ce soit, fût-ce l'Angleterre.

Le programme envisagé dès après la guerre par le Sous-Secrétaire d'Etat à la Marine prévoyait 20 capital ships et une flotte de destroyers et de sous-marins double de la flotte anglaise. De 1917 à 1921, 16 vaisseaux de ligne avaient été mis en chantier. L'euphorie de la victoire faisait volontiers admettre cette lutte sportive avec ce dernier témoin de la puissance du vieux monde, la flotte anglaise.

Le Japon se sentait menacé par la prétention américaine à l'hégémonie. D'où la mise sur pied du programme dit 8-8. Il opposait à chaque mastodonte américain une unité postérieure en date devant lui assurer nécessairement la supériorité.

Enfin, les Anglais conservaient l'avantage d'un très grand tonnage global et construisaient les quatre « Hood » sans se laisser décourager par la perspective de voir les constructions américaines et japonaises les surclasser à l'avance.

Le revirement fut brusque. Les Etats-Unis où le poids des armements semblait le plus léger à souffrir, réagirent les premiers. Le courant d'opinion favorable à la suprématie

navale fit place à un fort mouvement en vue d'économies. On somma le Gouvernement de prendre l'initiative d'un accord.

L'invitation du Secrétaire d'Etat Hughes, précédée par des pourparlers officieux, ne pouvait être vue qu'avec faveur en Angleterre, battue d'avance avec son fardeau de charges financières devant la triomphante économie américaine.

Et à plus forte raison au Japon, où la situation budgétaire était loin d'être florissante.

Enfin, ni la France, ni l'Italie n'avaient rien à objecter au principe d'un arrêt de la course aux armements sur mer.

Nous ne retracerons pas les péripéties de la Conférence, ni les répercussions de l'accord sur chacune des 5 puissances navales, il nous suffira de passer en revue les résultats pratiques obtenus dont l'influence est grande sur l'ensemble du problème du désarmement, du désarmement aérien en particulier.

Résultats de la Conférence de Washington. — La Conférence obtint d'abord l'arrêt des formidables programmes navals en cours (vacances navales), la mise au rebut de plus de 66 vaisseaux de ligne, en service ou en chantier, et une entente sur une série de problèmes du Pacifique (bases navales, etc...).

Le désarmement revêtit une forme essentiellement pratique et par là chère aux Anglo-Saxons :

A. — Les unités les plus dispendieuses, les capital ships, sont toujours jugées les unités essentielles de la flotte, son

« épine dorsale », malgré la menace de la torpille et de la bombe. Leur limitation fut à la fois quantitative et qualitative :

1° Limitation quantitative par tonnage global. — L'attribution à chaque nation d'un pourcentage établit une échelle de valeur des flottes. Ces pourcentages (5, 5, 3, 1,67, 1,67) devaient réaliser la parité entre l'Angleterre et les Etats-Unis, ainsi d'ailleurs qu'à l'autre bout, entre l'Italie et la France.

Le coefficient 5 le plus élevé, répond à environ 525.000 tonnes. Ce tonnage global fut obtenu, comme nous l'avons indiqué, par suppression de nombreuses unités chez les trois premières puissances. Des règles de remplacement précises doivent l'établir peu à peu et empêcher tout danger sérieux de reprise de la course aux armements sous forme de modernisation du tonnage, dans les limites allouées.

2° Limitation qualitative. — Cette limitation porta sur le déplacement, caractéristique indiscutable, dont des Experts fournirent un mode précis d'évaluation. Le tonnage maximum d'un navire de combat fut fixé à 35.000 tonnes, chiffre évidemment élevé, mais que les « post jutland » en perspective dépassaient (1).

On compléta cette limitation par la fixation du calibre maximum à 406 mm.

B. — Les navires auxiliaires de surface échappèrent à toute limitation quantitative, à défaut de l'allocation, que la France ne put admettre, de pourcentages analogues aux pourcentages des battle ships.

(1) Le Hood anglais de 41.000 tonnes fut autorisé à subsister.

Mais sous peine de rendre vaine la réduction du tonnage et du calibre imposée aux navires de haut bord, il fallut limiter les caractéristiques des navires auxiliaires. Le calibre fut fixé à 203 mm. et le tonnage à 10.000 tonnes, cette dernière caractéristique réclamée par les Etats-Unis en vue d'un grand rayon d'action.

C. — La réprobation contre les excès de la lutte sous-marine à outrance menée par les Allemands était universelle. Les Anglais réclamèrent la suppression absolue des sous-marins. Mais contrairement à leur vœu, aucune mesure de désarmement, même qualitatif, n'aboutit. La France surtout invoqua leur efficacité défensive, leur bon marché, bref leur parfaite appropriation à ses besoins (1).

Les flottes de surface durent donc se résigner à la menace sous-marine ; mais on voulut y voir échapper « la vie des neutres et des non combattants sur la mer ».

A défaut d'une limitation du nombre des sous-marins, ou de leurs caractéristiques en tonnage, diamètre des torpilles, etc..., les célèbres résolutions Root (Traité du 6-2-1922) tentèrent de restreindre leur emploi. Les sous-marins « ne sont en aucune circonstance dispensés de se conformer aux règles universelles » de capture par des navires de surface rappelées à l'article premier.

Mais le point 4 dépasse cette notion et tend à faire reconnaître qu'il est pratiquement « impossible d'utiliser les sous-marins à la destruction du commerce sans violer les principes ci-dessus rappelés, ainsi qu'en 1914 et 1918 ». En

(1) Ce qui préoccupe la France, c'est uniquement le point de vue défensif ». En ce qui concerne les navires défensifs (croiseurs, torpilleurs, sous-marins, il serait impossible d'admettre des diminutions correspondantes... » (Message de Briand à Hughes, 8-12-21.)

conséquence, interdiction entre les Parties d'employer les sous-marins à la destruction du commerce.

Nous insistons sur les résolutions Root, car à bien des égards il en est pour le sous-marin comme pour l'avion (1). L'hostilité qui lui est vouée par les puissances dont il menace la domination, peut s'exprimer avec beaucoup de succès car les excès auxquels son emploi a donné ou peut donner lieu sont très réels. Sa suppression ne peut toutefois pas être obtenue. On pense alors trouver des apaisements dans des restrictions de son emploi établies dans le cadre des lois de la guerre. Ainsi seraient respectées les lois de l'humanité, certes, mais aussi les grandes forces navales.

En sait qu'en fait, le traité du 6-2-1922 ne fut pas ratifié. La construction de très grands sous-marins permet de se conformer, dans la plupart des cas, aux règles exigées à l'art. 1^{er} (possibilité de mettre les passagers en sûreté, etc.) et par conséquent de tenir pour vaine la prohibition de l'art. 4.

D. — Porte-avions. — Cette catégorie de navires était l'objet d'essais et d'études dans les diverses marines représentées à la Conférence. Les Etats-Unis avaient ainsi équipé récemment un vieux croiseur de 12.000 tonnes « Langley ». L'Angleterre en possédait 6, depuis « l'Hermès » de 10.850 tonnes jusqu'à « l'Eagle » de 22.600 tonnes. « La technique aéronautique en évolution rendait très incertaine la technique du porte-avions » (2). On ne réserva cette qualité qu'à des unités importantes pourvues d'une plateforme

(1) Et par ailleurs, n'utilisent-ils pas tous deux les trois dimensions de l'espace, chacun dans son fluide propre ?

(2) R. Bouy : Le Désarmement naval.

d'envol, c'est-à-dire, estima-t-on, d'un tonnage supérieur à 10.000 tonnes. Les programmes nécessairement ambitieux présentés par les délégations furent pris pour base. Les limites en tonnage global et unitaire sur lesquelles on s'accorda furent donc très hautes.

Limitation qualitative : 27.000 tonnes (1), et calibre : 203 mm. Limitation quantitative : Etats-Unis et Angleterre : 135.000. Japon : 81.000. France et Italie : 60.000.

E. — Aéronautique. — L'entrée en compte de l'aéronautique dans les opérations maritimes pendant la guerre avait eu des effets assez importants pour que la Conférence s'en préoccupa. Les patrouilles, l'attaque à la bombe des bâtiments légers, surtout des sous-marins, n'apparaissaient pas comme le cadre où devait se borner l'action de l'aéronautique. Après le dirigeable, trop vulnérable, l'avion emportait maintenant des bombes de plus en plus lourdes, des torpilles contre lesquelles même les battle ships devaient songer à se protéger. Une S./C. de l'Aéronautique (2) fut chargée d'étudier la limitation du nombre, des caractéristiques et de l'emploi de l'aéronef. Un double obstacle l'arrêta : l'impossibilité du contrôle, et l'impossibilité résultant de l'interdépendance de l'aviation civile et militaire.

En effet, dit son rapport, il faudrait admettre un contrôle très étroit avec des inspections continuelles. Ce contrôle en lui-même présente tant de difficultés qu'on n'a pu encore en assurer le succès en Allemagne. Et quant aux nations représentées à la Conférence, un tel contrôle serait

(1) On autorisa la transformation en porte-aéronefs de 34.000 tonnes des cuirassés Lexington et Saragota américains en construction.

(2) Rapport de la Sous-Commission Aéronautique du 7-1-1922.

évidemment contraire à la souveraineté. Depuis 1922, on a évidemment fait des progrès sur la notion de contrôle qui semble admise.

Ensuite, quelles sont les caractéristiques dont dépend la valeur militaire d'un avion ? Rayon d'action, vitesse, poids utile, plafond, répond la Sous-Commission. Or, toutes ces caractéristiques (1) offrent également une haute valeur commerciale. Et la Sous-Commission se refuse à envisager la limitation de l'aviation civile, certaine qu'« en entravant la marche du progrès, on irait à l'encontre du but poursuivi ». Or, la possibilité d'utiliser à des fins de guerre l'aviation civile rend inopérante toute limitation de l'aviation militaire. Il n'est donc pas pratiquement possible, conclut la Sous-Commission, de limiter efficacement en nombre et en caractéristiques les aviatiions militaires.

On tenta encore de pallier à cet échec en réglementant l'emploi de l'aéronautique à la guerre. Un projet en 37 articles fut établi par la Sous-Commission Aérienne et soumis à la Sous-Commission des lois de la guerre. Nous l'étudierons au Chapitre III.

On tomba d'accord pour estimer que des études plus poussées étaient nécessaires. La Conférence vota la résolution du 4 février 1922. Une Commission d'Experts représentant les 5 Etats devait être convoquée afin d'étudier les questions suivantes :

« Les règles actuelles du droit international couvrent-elles les nouvelles méthodes d'attaque et de défense résultant de la découverte de l'aviation ? »

(1) Pour les dirigeables, le volume est retenu comme caractéristique essentielle.

tant de l'introduction du développement de nouveaux moyens de la guerre de la Conférence de La Haye de 1907 ?

Sinon, quelle modification dans les règles existantes est-il désirable d'adopter comme branche du droit des gens ? »

— Il est intéressant de noter que la Conférence procéda avec beaucoup plus de précipitation envers les sous-marins. Pour eux comme pour les gaz de combat visés au point V de la résolution Root, on trouva intangibles les règles votées, et toute amélioration indésirable.

La Conférence de Washington avait laissé ouverte une soupape pour les compétitions nouvelles. La course aux armements porta, entre autres points, sur les nouveaux croiseurs de 10.000 tonnes issus du traité. La France gagna une certaine avance en sous-marins, concentrant sur eux ses ressources, ainsi que sur les croiseurs vus ci-dessus, et sur les navires légers de surface, à l'exclusion de toute construction neuve en vaisseaux de premier rang.

Les porte-avions où subsistait une latitude presque illimitée changèrent de caractère. Des énormes aérodromes flottants, que réalisèrent surtout les Américains, on en vint à la conception d'un navire plus léger auquel les hydravions à bord tiendraient presque entièrement lieu d'armement : le « gunless cruiser ». Leur nombre accrut : 4 aux Etats-Unis, 1 en France (et un transport d'aviation en construction), 4 au Japon.

Les Américains et les Anglais poursuivaient avec ténacité leur volonté d'étendre aux catégories non limitées les pour-

centages reconnus à Washington, aux battle ships. Opposée à ces prétentions qui auraient pour effet d'établir « une échelle immuable de puissance pour les principales flottes », la France développe à Genève, à la S./C. A. de la Commission Préparatoire, sa thèse de la limitation par le tonnage global. Elle s'élève contre la résolution à part de points isolés du problème du désarmement. Les armements sont interdépendants et l'on ne saurait traiter les armements sur mer autrement et dans un cadre différent que les armements de terre et de l'air, même si certains aspects apparaissent à la fois pratiques et faciles à résoudre.

Une Conférence tripartite, convoquée le 22 juin 1927 à Genève, et d'où la France s'était tenue à l'écart, échoue. Les pourparlers continuent toutefois, avec la vive pression de l'Angleterre.

Une nouvelle Conférence va se réunir à Londres en 1930. Après des négociations très longues, la France et l'Italie refusèrent de s'associer à l'extension de la limitation quantitative aux catégories exemptes.

Toutefois, un accord à Cinq précisa des règles qualitatives à l'égard des sous-marins (1), dont le tonnage unitaire fut fixé à 2.000 tonnes, et l'artillerie au calibre de 130 mm.

Des définitions précises intervinrent pour les porte-avions qui furent limités, qualitativement, pour l'avenir à 10.000 tonnes et 155 mm. Peuvent toutefois être construits des navires de ligne, croiseurs et destroyers pourvus d'une pla-

(1) Sauf trois unités à caractéristiques supérieures allouées à chacune des Puissances.

teforme, à moins d'être conçus exclusivement pour servir de porte-aéronefs.

Enfin, de nouvelles conventions règlent l'usage des sous-marins en temps de guerre en remplacement des résolutions Root : un texte plus clair invite simplement les sous-marins à se conformer aux règles du droit international auxquelles sont soumis les bâtiments de guerre de surface. Il leur est interdit, en particulier, de couler un vaisseau de commerce sans avoir mis les passagers en lieu sûr, sauf en cas de résistance active ou de refus persistant de s'arrêter.

Les points essentiels de la Conférence de Londres se trouvent dans l'Accord à Trois auquel sont parties les trois premières puissances navales, Angleterre, Etats-Unis et Japon. En sous-marins, la parité à 52.700 tonnes est établie. Les bâtiments de surface sont divisés en trois classes : destroyers, croiseurs armés de canons de 155 mm., croiseurs Washington (canon au-dessus de 155 mm.). Il s'agissait d'établir la parité entre l'Angleterre et les Etats-Unis. Pour les destroyers, chacune des parties en obtint 150.000 tonnes, le Japon 105.000. Les grands croiseurs ayant la préférence des Etats-Unis, il leur en fut accordé 18 contre 15 à l'Angleterre et 12 au Japon. Quant aux croiseurs légers, ce fut l'Angleterre qui en obtint le plus gros chiffre, soit 192.000 tonnes contre 143.500 aux Etats-Unis et 100.450 tonnes au Japon.

En résumé, le désarmement naval réalisé la première fois à Washington est le premier exemple d'un désarmement concerté entre les cinq plus grandes puissances navales à

l'époque et étendu à tout un élément, celui de la mer. Ce résultat sans précédent doit-il justifier tous les espoirs ?

Il apparaît que c'est dans le domaine maritime que le désarmement est le plus facile : « Les constructions (1) navales ne peuvent se camoufler, on ne peut ni construire un vaisseau de ligne en 6 mois, ni transformer une flotte commerciale en flotte de guerre. On ne peut en dire autant sur terre, où la fabrication et le stockage de matériel de guerre sont choses relativement aisées pour peu qu'un gouvernement les entreprenne ; il peut toujours, au minimum, pratiquer une politique de soutien en faveur de certaines industries, exiger en retour des stocks de machines et de matières premières et des études permettant de lancer rapidement la fabrication en série... Dans l'air, enfin, la chose est encore plus simple, puisqu'une flotte commerciale moderne est une flotte de guerre. »

D'autre part, c'est dans le moule de Washington que le désarmement naval doit se poursuivre ; on a d'emblée trouvé les catégories qui n'ont été que précisées à Londres. Or, le désarmement par catégories soulève encore plus d'objections s'il est étendu aux catégories terrestres et aériennes, puisque « l'échelle définitive de puissance » ainsi établie permettrait toutes les tyrannies.

Aussi, l'argument que les Anglo-Saxons tirent du précédent du désarmement naval n'est pas convaincant. A beaucoup près, « la supériorité maritime des grandes puissances navales reste écrasante » (2). Le désarmement naval n'est

(1) J.-M. Bourget. *Revue de Paris*, 15 mars 1932.

(2) V. B. Lavergne et P. Lefrançois. *Année politique française et étrangère*. Oct. 1932.

guère qu' « un partage à deux de l'hégémonie maritime avec le moins de frais possible » (1). Qui n'accepterait avec joie l'attribution de coefficients assurant une domination, ou seulement une sécurité incontestée ? S'il s'agissait d'allouer à la France un véritable coefficient 5 en armements terrestres et aériens contre 3 à l'Allemagne, notre pays ne manifesterait aucune hésitation.

Mais les facteurs de la guerre navale sont les seuls facteurs guerriers qui se prêtent commodément à la mesure. « L'idée que la limitation stricte des armements est une garantie de paix n'a p ugermer que chez des esprits habitués aux choses de la mer » (1) : c'est une vue incomplète.

(1) H. Michel, dans *Revue Politique et Parlementaire*. Cité par R. Bouy.

(2) J. M. Bourget. *Op. cité*.

SECTION IV

LE DÉSARMEMENT A LA S. D. N.

LA PRÉPARATION DE LA CONFÉRENCE POUR LA RÉDUCTION ET LA LIMITATION DES ARMEMENTS

Nous avons dit que les préoccupations en faveur du désarmement qui n'avaient pu se donner cours dans la période de paix armée précédant la guerre, devaient trouver leur traduction dans les Traités.

L'art. VIII du Pacte donne acte d'un « engagement » des puissances contractantes à ramener leurs forces armées au minimum compatible avec leur sécurité. Il est difficile de voir dans ce texte la prescription impérative cherchée par les partisans du désarmement immédiat, Anglo-Saxons d'une part, et Puissances désarmées unilatéralement, de l'autre.

Un texte plus net doit précisément être trouvé dans l'entête de la partie V des Traités, et dans les commentaires accompagnant ces rigoureuses mesures de désarmement :

« Les Puissances alliées et associées tiennent à spécifier que leurs conditions n'avaient pas seulement pour objet de mettre l'Allemagne dans l'impossibilité de reprendre sa politique d'agression militaire. Elles constituent également le premier pas vers cette réduction à cette limitation générale des armements que les dites Puissances cherchent à réaliser comme l'un des meilleurs moyens de prévenir la

guerre, réduction et limitation que la S. D. N. aura parmi ses premiers devoirs, celui de provoquer » (1).

C'est au Conseil qu'incombe la charge des mesures à prendre. En 1920, il crée la Commission Permanente Consultative pour les questions militaires, navales et aéronautiques chargée par l'art. VIII de l'éclairer de ses avis. Cet organisme est composé d'officiers de chaque pays représenté au Conseil.

On s'aperçut très vite que la question ne pouvait pas progresser dans le seul élément militaire. La recherche de la sécurité devait passer avant l'étude proprement technique du problème. Sur une décision de la première Assemblée, à l'automne 1920, est créée la Commission Temporaire Mixte composée de personnalités de tous ordres, politiques et économiques ainsi que militaires. Cette Commission devait rester en fonctions jusqu'à l'Assemblée de 1924. C'est dans son sein que fut discuté et repoussé le plan Esher basé sur un coefficient d'effectifs à attribuer à chaque nation, et avec lequel la France se serait vu allouer 180.000 hommes.

C'est de ces travaux encore que naquirent : le plan d'assistance mutuelle, et surtout le protocole de Genève, approuvé par l'Assemblée de 1924 et rejeté par le Conseil en 1925.

Dès après Locarno, en 1925, est instituée par le Conseil la Commission Préparatoire de la Conférence du Désarmement. Sa composition et sa mission résultent d'un rapport très étudié de M. Benès, approuvé par le Conseil à la 37^e Session.

(1) Réponse des Puissances alliées et associées aux remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix, sous partie V (16 juin 1919).

La grande innovation par rapport aux précédents organismes fut l'invitation à siéger à côté des délégués des nations membres du Conseil, des délégués des Gouvernements qui s'étaient refusés à s'affilier à la S. D. N., mais sans la participation desquels toute œuvre de désarmement était vaine. C'étaient d'abord les Etats-Unis, puis l'U.R.S.S.. Et l'Allemagne, devenue membre du Conseil depuis 1926, envoyait également une délégation à la Commission Préparatoire.

Le mode de travail bénéficia des expériences précédentes. Une S/C A. composée des Experts militaires, navals et aériens, continue en somme la Commission Permanente Consultative, mais borne ses travaux à la rédaction d'une réponse à un questionnaire technique très détaillé. Parallèlement, la S/C B. à composition plus variée, est destinée à traiter toutes les questions en dehors de la compétence purement militaire.

Dans le plan du désarmement aérien, la S/C B. investit un Comité d'Experts en aéronautique civile du soin de différencier et de limiter cette aéronautique civile (S/C B. Rapport N° 2.)

Les questions budgétaires confiées par elle à un Comité d'Experts ad hoc furent traitées par celui-ci en deux rapports : établissement d'un relevé type des dépenses des défenses nationales (1927), et étude critique des modalités de la publicité et de la limitation des dites dépenses (1931).

CHAPITRE II

Les armements aériens (1)

Retracer les phases du développement des armements aériens serait rappeler l'histoire entière de l'aéronautique.

En 1918, à la fin de la guerre, on estimait à 10.000 le nombre d'appareils en ligne sur le front occidental. Ces appareils avaient des caractéristiques appropriées à leur mission, sensiblement égales dans les différentes armées belligérantes. Et les catégories, chasse, reconnaissance et observation, attaque et bombardement, sous lesquelles ils se rangeaient sont restées les mêmes jusqu'à nos jours.

Ce chiffre énorme de 10.000 unités fut sensiblement réduit dès la démobilisation. Les appareils des Empires Centraux furent détruits et on mit de même hors d'usage une grande partie des stocks des nations alliées.

A l'intention de la Conférence de Washington, un relevé de l'effectif des appareils en service, à la date du 1-10-1921, chez les 5 nations participantes, fut publié.

	U. S.	G.-B.	France	Italie	Japon
Chasse	120	117	303	207	195
Bombard. Torpil. ..	106	397	521	53	48
Recon. et Observ...	311	534	898	234	294

(1) V. Annuaire militaire de la S. D. N.
Annuaire de l'Aéronautique, Paris.

soit au total 4.338 appareils. Dans chaque pays, d'ailleurs, on faisait ressortir que l'effectif théorique était sensiblement plus élevé, d'un tiers en moyenne.

Nous avons vu que l'aéronautique ne fut soumise à aucune mesure de limitation. La course aux armements a donc pu jouer sans aucune restriction dans le domaine aérien. Nous allons brièvement passer en revue les armements aériens dans les principales nations, à la veille de la Conférence du Désarmement. Le nombre des appareils, sur lequel nous nous sommes arrêtés, ne peut fournir qu'une idée incomplète de la valeur militaire. La puissance globale s'exprime par ailleurs avec un chiffre difficile à interpréter.

Les caractéristiques, enfin, diffèrent d'un pays à l'autre. On peut dire, toutefois, d'une manière générale, que dans tous les pays les appareils de chasse sont monoplaces, et munis d'un moteur de 5 à 600 chevaux ; et les appareils de reconnaissance sont biplaces et munis d'un moteur de puissance voisine. Les appareils de bombardement sont, selon leur mission particulière, mono ou bimoteurs. Enfin, existent des catégories mal définies, tels les appareils de combat qui sont soit des biplaces monomoteurs, munis d'un armement spécial, soit des multimoteurs.

France. — L'aéronautique militaire et maritime est, en France, sous l'autorité d'un Ministre de l'Air. Selon la répartition du relevé type, ses forces, militaires et maritimes, métropolitaines et coloniales, comprennent 133 escadrilles, ou unités tactiques, soit 42 escadrilles d'observation, 32 de chasse, 32 de bombardement et torpillage, et 27 hors de la métropole (observation). Les appareils en service dans ces escadrilles sont au nombre de 1.605. A ces

chiffres, il faut ajouter 82 appareils embarqués sur le porte-aéronefs et les unités de la flotte, ou destinés à l'embarquement.

A côté des appareils en service, il faut mentionner environ 1.500 appareils en « réserve immédiate » et dans les écoles ou sections d'entraînement.

Enfin, parmi les appareils de guerre, un certain nombre sont en stock, et il ne doit en être tenu compte que dans la mesure où la Conférence le décidera.

L'aviation civile française, fortement soutenue par l'Etat, ne comprend néanmoins qu'environ 1.100 appareils dont 500 sont des avions de tourisme, aux mains de particuliers et de clubs. Les lignes aériennes utilisent environ 600 appareils de transport, d'au moins 500 chevaux en moyenne. Un certain nombre de ceux-ci sont stationnés d'une manière permanente à l'étranger.

Angleterre. — Les forces aériennes anglaises sont également régies par un ministère de l'Air unique. Elles se décomposent en forces aériennes régulières, en escadrilles de réserve, et en escadrilles de l'Auxiliary Air Force. Ces dernières ne sont pas dénombrées. Les escadrilles de la R. A. F. comprennent :

	Métropole	Outre-mer
Bomb. terrestre	26	15
Combat	13	»
Observ. mil.	5	5
Hydravions	4	3
Bomb. naval	1	»
Sect. vol de la marine....	15	11 dont 8 sur les porte - aéronefs de la Méditerranée.

Le total comprend 1.434 avions et hydravions, dont 706 en service dans les unités combattantes. A ce dernier total, il faut ajouter 23 appareils de guerre dans les escadrilles de réserve.

Les forces d'outre-mer ne comprennent pas les appareils dans l'Inde, ni celles des trois Dominions du Canada, Australie et Afrique du Sud, forces, au reste, peu importantes.

Italie. — L'aéronautique y forme également une arme indépendante sous l'autorité d'un Ministre. Le total des aéronefs en service, « dans les unités tactiques, les écoles, en réserve immédiate et en cours de révision », s'élève à 1.507, répartis en 171 escadrilles. La majeure partie de ces escadrilles, soit 126, forme l'armée aérienne. Une mention spéciale doit être donnée à la doctrine d'emploi de cette arme en vigueur en Italie, sous l'influence de nouvelles théories stratégiques. C'est avec la seule armée aérienne qu'une décision doit être cherchée au moyen d'une offensive dans les airs, les forces militaires et navales se contentant de l'action défensive.

Etats-Unis. — Les forces aériennes ne sont pas dotées d'une organisation distincte. Elles sont réparties entre l'armée régulière de terre et de mer, la garde nationale et les réserves. L'armée régulière de terre comprend 40 escadrilles d'observation, de bombardement, de combat et de chasse, avec 454 appareils au total, en service. Le tiers de ces forces est stationné outre-mer. La garde nationale comprend 19 escadrilles d'observation.

La marine compte 375 appareils dans les unités tactiques, dont 164 à bord des 3 porte-aéronefs. Une partie des 211 restants, pour l'affectation desquels on n'a pas de renseignements, est sans doute embarquée à bord des unités de

la flotte dont la plupart sont munies de catapultes. Enfin, d'après les chiffres fournis, plus d'un millier d'appareils se trouvent dans les écoles, en cours de révision, dans les centres d'expériences, dans les services, etc...

Les Etats-Unis possèdent l'aviation civile de loin la plus développée. A la date du 1^{er} janvier 1932, on comptait 10.673 appareils, dont plus des 3/4 sans doute appartiennent à des particuliers. Plus d'un millier d'avions et d'hydravions sont quadriplaces et au-dessus.

Japon. — Les forces aériennes du Japon sont réparties entre l'armée et la marine. Elles comptent respectivement 584 et 800 appareils disponibles. Ce dernier chiffre comprend 329 appareils embarqués sur les 4 porte-avions et les autres unités.

U. R. S. S. — Les renseignements sont extrêmement succincts. Il est fait état dans la communication de ce Gouvernement de 750 appareils militaires.

Pologne, Tchéco-Slovaquie, Roumanie, Yougo-Slavie. — Le chiffre des appareils en service dans les unités tactiques, que nous avons, seul, envisagé chez les puissances précédemment étudiées, doit être évalué à 400 environ pour la Pologne, la Tchéco-Slovaquie et la Roumanie, et 600 environ pour la Yougo-Slavie.

Exemples de Relevés-types des dépenses de Forces Aériennes.

	Etats-Unis	France	Grande-Bretagne	Italie	Pologne
	(en millions) \$	(en millions) francs	(en millions) £	(en millions) lires	(en millions) zloty
TITRE I. — Personnel :					
Solde, etc., Officiers.....					
— — S/Off. et hommes de troupe.					
— — Personnel civil					
— — Prémilitaires, réservistes, etc					
Total de l'entretien eu Personnel.....	3,81	548	7,1	248,6	17,0
TITRE II. — Mouvements :					
Carburants, ingrédients et autres dépenses de transport	6,6	136	1,1	47,7	5,1
TITRE III. — Immeubles :					
Constructions, entretien, ameublement..	6,0	204	2,8	214	17,1
TITRE IV. — Matériel de guerre :					
Armes, munitions et matériel de combat	58 3	1 250,5	8,1	447,5	38
Totaux des dépenses pour la force aériennes	109	2.139,9	19,3	957,8	78
Pourcentages du total des dépenses de Défense Nationale.....	15 %	15 %	18 %	15 %	7,5 %

Tableaux des effectifs moyens par jour à ne pas dépasser dans les forces armées de l'air (V. Chap. V, Section I).

Hautes Parties contractantes	TABLEAU VIII (facultatif). — Maxima pour les forces armées de l'air stationnées dans la Métropole.		TABLEAU IX (facultatif). Maxima pour les forces armées de l'air stationnées outre-mer.		TABLEAU X. — Maxima du total des forces armées de l'air.	
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>
	Effectif total, y compris l'effectif spécifié dans la colonne <i>b</i>	Effectif ayant accompli au moins <i>z</i> (1) mois de service (officiers, sous-officiers et hommes de troupe)	Effectif total, y compris l'effectif spécifié dans la colonne <i>b</i>	Effectif ayant accompli au moins <i>z</i> (1) mois de service (officiers, sous-officiers et hommes de troupe)	Effectif total, y compris l'effectif spécifié dans la colonne <i>b</i>	Effectif ayant accompli au moins <i>z</i> (1) mois de service (officiers, sous-officiers et hommes de troupe)
A.						
B.						
C.						
D.						
. . .						

(1) Ce chiffre sera déterminé par la durée de service la plus longue en vigueur dans les armées de l'air de conscription des Hautes Parties contractantes, au moment de la signature de la Convention.

**Tableaux des effectifs moyens par jour à ne pas dépasser
dans les formations de l'air organisées militairement.**

TABLEAU XI. — Maxima pour les formations organisées militairement stationnées dans la Métropole.			TABLEAU XII. — Maxima pour les formations organisées militairement stationnées d'outre-mer.	
Hautes Parties contractantes	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>
	Effectif total y compris l'effectif spécifié dans la colonne <i>b</i>	Effectif ayant accompli au moins <i>x</i> (1) mois de service (officiers, sous-officiers et hommes de troupes, ou fonctionnaires de tous rangs)	Effectif total y compris l'effectif spécifié dans la colonne <i>b</i>	Effectif ayant accompli au moins <i>x</i> (1) mois de service (officiers, sous-officiers et hommes de troupes ou fonctionnaires de tous rangs)
A.				
B.				
C.				
D.				
.				
.				

(1) Ce chiffre sera déterminé par la durée de service la plus longue en vigueur dans les armées de l'air de conscription des Hautes Parties contractantes, au moment de la signature de la Convention.

CHAPITRE III

L'aviation et les lois de la guerre

La guerre n'est pas simplement un état de fait. Les coutumes des pays civilisés ont mis depuis longtemps à la charge des nations belligérantes un certain nombre d'obligations dont le but général est d'atténuer les horreurs des conflits armés.

Ces obligations peuvent se classer sous deux chefs principaux :

1° D'une part, on considère que « le seul but légitime de la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ». Par conséquent, les non combattants, c'est-à-dire les populations civiles d'abord, puis les membres des forces armées mis hors de combat, blessés et prisonniers, doivent être épargnés.

A côté des personnes, les biens eux-mêmes doivent bénéficier d'une protection répondant, il est vrai, à des règles très différentes sur terre et sur mer.

2° D'autre part, les forces armées belligérantes n'ont pas un « choix illimité » des « moyens de se nuire » entre elles. D'une manière générale, les procédés de combat contraires à l'honneur et l'emploi d'armes contraires à l'humanité sont interdits, quitte à préciser le domaine de la ruse permise ou de la félonie proscrite, et énumérer les armes qui causent des maux inutiles.

On fait remonter une partie de cette réglementation aux temps de la chevalerie, tout au moins quant au « jeu guerrier », apanage des classes dirigeantes. Mais tous les peuples ont semblé reconnaître, sinon des lois supérieures d'humanité, tout au moins des prescriptions de l'intérêt qui enjoignaient d'épargner tout ce qui, hommes ou choses, a une valeur vénale.

Au cours du xix^e siècle, des conventions internationales sont venues affirmer les principes et établir des obligations strictes là où l'accord a pu se faire. Il en est ainsi de la Convention de Genève de 1864 sur le traitement des blessés ; de la Déclaration de Paris (1856) rappelant les principes de la guerre sur mer et prohibant la course ; et enfin de la Déclaration de Saint-Petersbourg (1868).

Il importe de rappeler les termes de cette Convention par laquelle, pour la première fois, un engin de mort à la fois trop inhumain et trop efficace est proscrit entre les nations civilisées :

« Considérant que les progrès de la civilisation doivent avoir pour effet d'atténuer autant que possible les calamités de la guerre ;

« Que le seul but légitime de l'action des Etats durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ;

« Qu'à cet effet, il suffit de mettre hors de combat le plus d'hommes possible ;

« Que ce but serait dépassé par l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat ou rendraient leur mort inévitable ;

« Que l'emploi de pareilles armes serait dès lors contraire aux lois de l'humanité... ;

« Les parties contractantes s'engagent à renoncer mutuellement, en cas de guerre entre elles, à l'emploi par leurs troupes de terre et de mer de tout projectile d'un

poids inférieur à 400 grammes qui serait explosif ou chargé de matières fulminantes ou inflammables. »

Les principes ci-dessus rappelés s'appliquent exactement dans ce cas d'un projectile rendant inévitable la mort de l'homme atteint. Ils s'appliqueront encore envers les balles dites « dum-dum », aux effets analogues à ceux des balles explosibles, et envers les gaz asphyxiants — (poison répandu dans les airs), et enfin envers les poisons de toute sorte.

Mais lorsqu'il s'agira de faire application des dits principes envers l'emploi de l'aéronautique au combat, il y aura lieu de se demander si dans l'esprit de ses promoteurs, une pareille mesure ne tend pas simplement à écarter une arme nouvelle pour laisser à d'autres plus anciennes leur suprématie.

Au contraire, les objections tirées de la protection des non combattants et de leurs biens (premier chef), sont très sérieuses, et nous aurons à nous en préoccuper dès la deuxième Conférence de La Haye.

Avec la Déclaration de Saint-Pétersbourg, il semble que, pour la proscription d'un moyen de combat quelconque, s'ouvrent deux voies parallèles : les lois de la guerre et le désarmement.

La première de ces voies avait été tracée par les conventions de Paris, de Genève et de Saint-Pétersbourg même, mais surtout par une Déclaration de Bruxelles de 1874 plus générale, restée non ratifiée.

La *Conférence de La Haye* de 1899 devait ouvrir la voie du désarmement. Elle y échoua, et s'engagea en conséquen-

ce, avec une très faible partie de ses objectifs, dont l'aéronautique, dans la route latérale déjà tracée.

Parmi les huit points de la 2^e Circulaire formant le programme de la Conférence, les points 2, 3 et 4 visaient le matériel de la guerre :

« Interdiction de la mise en usage dans les armées et dans les flottes de nouvelles armes à feu quelconques et de nouveaux explosifs.

« Limitation de l'emploi des explosifs d'une puissance formidable déjà existants et prohibition du lancement de projectiles ou d'explosifs quelconques du haut de ballons ou par des moyens analogues.

« Défense d'employer dans les guerres navales des bateaux torpilleurs, sous-marins ou plongeurs. »

Il s'agissait donc d'interdire les perfectionnements aux armes en service et d'en prohiber de récentes, comme les sous-marins, ou d'éventuelles, comme les ballons.

Nous l'avons indiqué au Chapitre I, aucune mesure ne fut seulement envisagée envers les effectifs et les budgets (point 1).

Il en fut de même pour les perfectionnements aux armes existantes, poudre, fusils, canons. L'impossibilité d'une entente était certaine, mais il entra aussi une certaine accoutumance devant des matériels bien connus, même dans leur évolution probable et dont chacun attend merveilles pour son compte.

Au contraire, les moyens nouveaux, les innovations, ne sont jamais vus avec faveur par les opinions militaires. A tout le moins, leur emploi est taxé de lâcheté. D'ailleurs, le mépris est attaché de toute antiquité au combattant à

distance, c'est-à-dire à moindre péril : le vrai guerrier, hoplite ou légionnaire, combat de pied ferme et de près.

L'apparition de l'arbalète suscita de véhémentes protestations dans la chrétienté. Le Concile de Latran de 1139 proscrivit, sans succès du reste, cet « artem mortiferam et Deo odibilem », coupable de permettre au lâche de tuer le brave impunément. Les armes à feu, puis les obus explosifs furent salués à leur première intervention sur le champ de bataille des mêmes imprécations.

Ces sentiments jouèrent à l'égard des « torpilleurs, sous-marins et plongeurs », mais ceux-ci étaient déjà enracinés dans les habitudes navales et bénéficièrent en conséquence de défenseurs convaincus.

L'aéronautique ne pouvait attendre aucun appui, puisque personne ne voyait encore clairement les services qu'elle pouvait rendre, en tant qu'engin de combat. On ne connaissait que les ballons, libres ou captifs, et l'on n'avait guère utilisé que leur faculté de franchissement (siège de Paris en 1871) et d'observation (bataille de Fleurus). Nul ne se souciait d'« escadres aviantes » ; les bonds de Cl. Ader à Satory, les dirigeables sur le point de naître, tout cela était secret, ou considéré comme dénué d'intérêt militaire immédiat.

A des imaginations plus promptes s'était imposée sous des couleurs très noires, la vue de l'aéronaute profitant du survol de l'adversaire pour l'attaquer. « Permettre d'employer de telles machines infernales qui semblent tomber du ciel, cela dépasse les limites » (1).

Cette conception, nous l'avons dit, se justifie mal : qu'un

(1) Rapport à la Commission 1 de la 1^{re} S. C.

projectile tombe du ciel par l'intermédiaire d'un aérostat ou par l'intermédiaire d'un canon, il n'y a guère de différence au point de vue de l'humanité. Mais à cette vue se joignirent le désir de produire le plus grand nombre de résultats à l'actif de la Conférence, et enfin la certitude de la plupart des délégations qu'aucune gêne véritable ne résulterait de l'interdiction du bombardement aérien : « C'est toujours sur les textes inapplicables que l'accord se fait le plus vite » (1).

Et c'est ainsi que fut obtenue, entre les deux prohibitions des projectiles toxiques et des balles « dum-dum », et comme elles sous l'invocation des principes de Saint-Pétersbourg, la déclaration suivante du 29 juillet 1899 :

« Les Puissances contractantes consentent pour une durée de 5 ans à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux. »

Toutefois, à la différence des deux autres, cet engagement est limité à 5 ans. Le Captain Crozier (E.-U.) avait justifié ainsi cette restriction dont il était l'auteur : « Dans l'état actuel, le ballon est incapable de localiser à des points importants la destruction. Dans un stade ultérieur de développement, il sera temps encore d'étendre la restriction. A présent, bornons-nous à confiner notre action dans les limites de notre connaissance » (2).

Dans le même temps, la 2^e Commission de la Conférence avait mis sur pied une réglementation générale des lois de la guerre sur terre, d'après les données de la Décla-

(1) A. de La Pradelle. Op. cité.

(2) 1^{re} Commission, S. C. I. 7 juin 1899.

ration de Bruxelles (1874) et les travaux de l'Institut de droit international en 1880. C'est dans ce cadre général que la 2^e Conférence de La Haye va ramener l'emploi de l'aéronautique en abandonnant le traitement d'exception dont la première Commission l'avait frappé.

La 2^e Conférence de La Haye se trouva en présence de perspectives aéronautiques avancées. Les frères Wright avaient volé en Amérique et en France. L'Allemagne soutenait avec enthousiasme les efforts du Comte Zeppelin, et la France en avance dans les deux domaines du plus lourd et du plus léger que l'air, se constituait déjà une flotte de dirigeables militaires.

Par contre, va se manifester dès maintenant l'aversion des petits pays européens et de l'Angleterre contre la force aérienne.

La Belgique voulut reprendre dans les mêmes termes la Déclaration de 1899 et par conséquent la reconduire pour 5 ans.

La Russie proposa une prohibition perpétuelle du jet de projectiles par air, mais en la restreignant cette fois à l'attaque des villes non défendues. Dès lors, on retombait dans le droit commun (1) du bombardement terrestre par l'artillerie édicté en 1899. La délégation française put donc soutenir la thèse à laquelle la France est restée fidèle : « Le mode d'envoi des projectiles ne doit pas être mis en cause dès lors que la protection de certains lieux définis par les lois de la guerre est assurée. »

(1) La II^e Commission eut à son programme et traita dans son Rapport le renouvellement de la Déclaration en même temps que la révision des Lois de la Guerre.

Elle proposa en conséquence d'ajouter simplement les termes « par quelque moyen que ce soit » à la prohibition d'attaquer et de bombarder ces lieux, édictée par la Conférence de 1899. Cette modification fut adoptée, et l'art. 25 de la Convention sur les lois et coutumes de la guerre sur terre (moyens de nuire à l'ennemi) devint dans sa nouvelle rédaction :

« Il est interdit d'attaquer ou de bombarder par quelque moyen que ce soit des villes, villages, habitations et bâtiments qui ne sont pas défendus. »

Mais la proposition belge, en faveur d'une déclaration imitée de celle de 1899 et proscrivant spécialement le bombardement aérien, ne fut pas pour cela abandonnée. La majorité des délégations lui accordant sa faveur, elle figura à l'acte final. Mais 8 Puissances lui avaient manifesté leur hostilité. Parmi lesquelles la France, l'Allemagne, le Japon, l'Espagne, etc... En vertu de la clause de solidarité, elles se trouvaient donc par là déliées de tout engagement, ainsi que toute autre puissance pouvant entrer dans une guerre où elles se seraient trouvées engagées.

L'entrée officielle de l'arme aérienne dans l'arsenal guerrier ne mit pas fin aux discussions dont elle était l'objet (1). L'attitude favorable de la France à l'égard de l'aéronautique lui fut surtout reprochée.

(1) A la Session de Madrid, en 1911, de l'Institut de Droit International, la majorité ne repoussa pas la guerre aérienne, pourvu que sa conduite ne donne pas lieu à plus de « barbarie ». Une proposition due à M. de Lapradelle voulut distinguer entre la guerre aérienne verticale, soit le lancement de projectiles par l'aéronef et la riposte du sol, et la guerre aérienne horizontale entre deux aéronefs, cette dernière seule devant être proscrite.

Dans un débat (1) de l'Union Interparlementaire, en 1912, un des délégués français à la Conférence, M. d'Estournelles de Constant, Sénateur de la Sarthe, explique pourquoi il s'est opposé à cette radicale suppression du rôle de l'aéronautique. Il défend d'abord pour chacun le droit de choisir son moyen de défense. Puis il continue : « Si nous commettons l'imprudence d'interdire l'aéronautique en cas de guerre, nous paralysons son développement en temps de paix. » Il explique que la nécessité d'aider l'aviation l'a conduit à faire appel aux ministères de la Guerre et de la Marine, les deux seuls départements qui peuvent dépenser sans compter. « Quelle satisfaction, s'écrie-t-il, de faire payer par la Guerre une dépense qui, dans ma conviction, doit tuer la guerre. »

A quoi ses contradicteurs rétorquent :

Comte Goblet d'Aviella : « Est-ce un but militaire qui a fait progresser l'invention des Chemins de fer, de la navigation à vapeur, des automobiles et de la T.S.F. ? On nous dit : les appareils d'aviation coûtent relativement peu et par suite ils constituent un moyen de défense pour les petites nations. Erreur ! Moins ils coûtent cher, plus on en fera ».

M. Madison : « Nous avons déjà restreint les moyens de combat, interdit l'empoisonnement des puits, et tant d'autres vilénies (sic) ! Et nous hésiterions à prohiber le lancement des explosifs du haut des airs. Et puis, qu'est-ce que cela veut dire que le bon marché des avions de guerre. Allons-nous nous occuper du meurtre à prix réduit ? »

(1) Conciliation Internationale. 4^e Bulletin, 1912.

On voit combien étaient vives les préventions contre l'emploi à la guerre de l'aviation naissante.

Pendant les hostilités, les textes les plus indiscutables du droit des gens furent violés par les Empires Centraux au nom des nécessités de la guerre.

A plus forte raison, l'art. 25 de la Convention de La Haye, complété par l'art. 27, qui pouvait donner lieu à ambiguïté, fut-il le plus souvent méconnu.

En effet, en matière terrestre, comment déterminer si une localité est « défendue », et par conséquent susceptible d'être bombardée ou non ? Quel criterium adopter de l'existence de fortifications permanentes, de la présence de troupes, etc... Et, mis à part les monuments protégés par l'art. 27, maintes fois atteints pourtant, où diriger ses coups ?

Mais c'est surtout au point de vue du bombardement aérien que le doute était permis : fallait-il pour le justifier qu'une défense anti-aérienne fût établie ?

La guerre était « totale ». Les Allemands protestant contre le blocus qui les affamait — mesure pourtant licite en droit — cherchèrent à atteindre le « moral » des populations alliées, par les raids de zeppelins, puis de gothas, sur Paris et Londres. En guise de représailles, quelques bombardements furent envoyés sur des villes rhénanes.

Ainsi disparaissait, au mépris des lois de l'humanité, la traditionnelle distinction faite par les peuples civilisés entre les forces armées et la vie et les biens des non combattants.

Il n'était plus question après la guerre d'interdire l'arme aérienne seule (les canons « Bertha » avaient pu com-

mettre les mêmes violations). Mais il y avait lieu d'établir une réglementation assez stricte pour prévenir de tels excès.

LA CONFERENCE DE WASHINGTON. — LA COMMISSION DES EXPERTS JURIDIQUES DE LA HAYE.

La Conférence de Washington, comme nous l'avons vu, avait reculé devant les difficultés et les conséquences d'une limitation des armements aériens. Elle avait mis à l'étude, en outre, la réglementation de la guerre aérienne : une S. C. des lois de la guerre discuta un projet de 37 articles établi par la S. C. Aérienne le 8 décembre 1921. L'accord ne se fit pas. Or, un nouvel échec paraissait inadmissible en matière aérienne alors surtout qu'avait été adoptée la Résolution Root, traitant des gaz asphyxiants pour renouveler leur prohibition, et des sous-marins pour imposer à leur emploi les étroites restrictions que l'on sait. Il sembla nécessaire que les aspects techniques et juridiques des nombreux emplois possibles des aéronefs en temps de guerre fussent plus longuement étudiés qu'à La Haye en 1907.

Conformément à la Résolution du 4 février 1922, de la Conférence de Washington, une Commission d'Experts juridiques se réunit à La Haye de déc. 1922 à févr. 1923. Chacune des nations, parties à la Conférence de Washington, ainsi que la Hollande, invitée en plus, y fut représentée par 2 délégués (1) assistés d'experts techniques.

Le texte issu des délibérations de la Commission régit en

(1) Ces délégués furent pour la France MM. Basdevant et de La Pradelle.

deux parties l'emploi de 2 nouveaux moyens de guerre, la radio et l'aéronautique.

La guerre aérienne ayant ses caractères propres, aucune assimilation ne peut être faite avec la guerre terrestre et maritime. Les règles d'humanité en vigueur dans ces deux domaines ne peuvent être empruntées qu'en veillant à ce que leur application ne neutralise pas l'arme aérienne.

La guerre aérienne à la propriété privée (1) : visite et capture des aéronefs et des navires.

La S.-C. Aé. de la Conférence de Washington avait déjà imaginé, par une anticipation hardie, que les aéronefs bel-ligérants pourraient exercer à l'égard du commerce les mêmes fonctions que les navires de guerre (blocus, visite, capture, etc...), mais en étendant ces fonctions au trafic par air.

L'Amiral Moffett avait indiqué qu'il était impossible à un aéronef d'en aborder un autre, mais qu'il lui était loisible de le dérouter et de lui donner ordre d'atterrir afin d'être soumis à la visite. Au cours des combats aériens de la dernière guerre, il s'était en effet présenté des exemples où, sous la menace de ses mitrailleuses, un aviateur avait pu forcer son adversaire à atterrir et se rendre. Les art. 16 à 23 du projet de la S.-C. Aérienne réglementaient cette matière en tenant compte des prévisions de l'Expert américain.

Quant à la visite d'un navire, celui-ci n'en concevait la possibilité que par temps favorable et au moyen de 2 hydra-

(1) Voir J. M. Spaight : *Aircraft and Commerce in War*. Londres 1926.

vions au moins, l'un restant en vol. A défaut de ces conditions, un aéronef pouvait obliger le navire à dérouter vers le port de visite le plus proche. Mais ceci encore supposait pour l'hydravion assez de combustible pour tenir sous sa surveillance le navire, beaucoup plus lent. Il fallait donc admettre le droit de le couler, après mise de l'équipage en sûreté.

On voit que la tâche consistait pour la Commission de La Haye à imposer à l'aéronef belligérant des règles aussi proches que possible des règles protectrices du droit maritime.

Très généralement, l'art. 13 interdit la course (Déclaration de Paris), les corsaires aériens : « Les aéronefs militaires peuvent seuls exercer les droits des belligérants. »

Envers le commerce par air, l'art. 49 pose le principe : « Les aéronefs privés sont sujets à visite et à capture de la part des aéronefs militaires belligérants. » Ce droit du belligérant est limité selon des règles très analogues à celles du droit maritime.

Mais c'est envers le commerce par mer que l'extension des dites règles a paru impossible. La Commission n'a pas adopté de texte. Trop de divergences se sont exprimées au sujet des actes qu'il serait permis à un aéronef d'accomplir contre un navire de commerce.

Les Français ont suggéré qu'il était suffisant d'obliger l'aéronef à se conformer aux règles des navires de surface. Or, ces règles prévoient bien la faculté pour le croiseur de dérouter le navire de commerce sans le visiter sur place, mais à titre d'exception. Les Etats-Unis se sont opposés à ce que cette exception devienne la règle pour l'aéronef.

Avec l'impossibilité de la visite préalable dans la plupart des cas, c'était la renonciation à l'emploi de l'avion contre le commerce maritime. Et cette pensée apparaissait clairement dans la Proposition anglaise qui voulait appliquer à l'avion le point I de la Résolution Root, comme au sous-marin.

Bombardement aérien. — Nous avons vu que la prohibition de bombarder les lieux non défendus édictée en 1907 est très incomplète à l'égard de l'avion. L'attaque des lieux défendus peut donner lieu à la mort de nombreuses victimes innocentes, qui n'ont pu la prévenir en se rendant à une sommation, comme elles pourraient le faire devant des troupes à terre. Mais, d'autre part, il faut laisser à l'avion le droit de nuire aux forces armées adverses en quelque point du territoire où elles se trouvent.

Aussi, le projet distingue-t-il le champ de bataille et l'arrière — a) dans la zone des opérations, les habitants se sont retirés, et le bombardement n'atteindra pas de civils ; b) en dehors du théâtre de la guerre, le bombardement effectué dans le but de terroriser les populations civiles est considéré comme acte de pure barbarie et interdit par l'article 22. Mais des objectifs proprement militaires, énumérés par l'art. 24, paragraphe 2, et dont la destruction constitue un avantage militaire distinct, doivent pouvoir être atteints. Si le droit de les attaquer était admis dans tous les cas, il serait à craindre que les non combattants ne pâtissent comme par le passé. Le projet de Washington, sur ce point, n'obligeait le commandant des forces aériennes qu'à épargner « autant que possible » les bâtiments protégés.

gés par l'art. 27 de la Convention de La Haye et dûment signalisés. Dans le projet de la Commission, le principe est renversé, tout bombardement sur l'arrière est interdit (art. 24, § 3, alinéa 1), sauf si les objectifs du § 2 peuvent y être atteints distinctement.

Il reste évidemment une part d'estimation laissée au commandant de la force aérienne qui, de la meilleure foi du monde, peut s'abuser sur la précision du tir de ses bombardiers.

En somme, le bombardement aérien reste possible chaque fois que son objectif présentera un « intérêt militaire assez grand » (1).

— Nous noterons encore :

1° Les articles 25 et 26 établissent un régime de protection pour les monuments consacrés à la charité, aux sciences et à l'art (articles 27 et 5 des Conventions de La Haye sur la guerre terrestre et le bombardement par des forces navales). L'art. 26 surtout prévoit une « zone de protection » établie, à la demande du Délégué italien, autour de certains lieux historiques, à signaler dès le temps de paix. Ce régime spécial permet d'éviter qu'on objecte l'utilisation militaire, ainsi que l'art. 25 en laisse la possibilité.

2° L'art. 23 interdit le bombardement aérien, exécuté dans le but de contraindre à des réquisitions en nature ou en argent. Le projet de la Sous-Commission Aérienne de Washington permettait, au contraire, l'emploi d'un tel moyen pour se procurer des approvisionnements, solution

(1) Voir J. W. Garner. R. Générale de Droit International Public, 1923.

imitée de l'art. 3 de la Convention IX de 1907 sur le bombardement par des forces navales.

3° Enfin, l'art. 18 écarte pour la guerre aérienne l'application de la Déclaration de St-Petersbourg, et pour toutes les parties à cette Déclaration. L'emploi de projectiles incendiaires, explosifs, etc... par ou contre un aéronef échappe donc à toute restriction. Il n'est plus possible, comme pendant la guerre, de mettre en doute la légitimité de simples balles traçantes. Il y a sur ce point un recul certain, que les conditions du tir et de la destruction d'un aéronef rendaient inévitables.

Le projet de la Commission de La Haye devait être soumis pour approbation aux Gouvernements. Cette ratification n'est pas intervenue. Malgré le progrès marqué par la plupart des résultats, on estime que les populations civiles ne sont pas assez protégées. Pour une bombe manquant l'usine de munitions où le nœud de communications militaires auxquels elle était destinée, voilà peut-être le cycle infernal des représailles déclenché.

La tendance commune est de restreindre de plus en plus le bombardement.

TENDANCES ACTUELLES

Restriction du bombardement au champ de bataille. — Cette conception figure dans le plan français de Désarmement du 5 février 1932.

« Tout bombardement soit par aéronef, soit par artillerie, est interdit à plus de X kilomètres du front de bataille terrestre. Les seules exceptions admises à cette règle concer-

nent les terrains servant de base aux aéronautiques des belligérants ou les emplacements de leurs pièces d'artillerie à longue portée.

Le long des côtes, le bombardement aérien... est soumis à la Convention IX de La Haye... et interdit en arrière d'une zone profonde de X kilomètres, sauf pour les bases d'aviation et les batteries d'artillerie ».

Le rôle de l'aviation de bombardement est ainsi ramené au rôle de l'artillerie. Pourtant la licence laissée par le Plan, de bombarder les « prolongements naturels » du champ de bataille a paru présenter encore des dangers. On a fait valoir que l'aérodrome de Tempelhof, par exemple, se trouve au centre de l'agglomération berlinoise. Dès que l'on entreprend l'élimination de tous les objectifs, l'abolition totale du bombardement paraît seule acceptable.

Interdiction du bombardement aérien. — On revient dans cette conception à la vieille Déclaration de 1899 de La Haye. Les arguments en sa faveur ont certes plus de force qu'à cette époque. C'est le seul moyen d'en finir, dit-on, avec les risques que courent les non combattants. C'est aussi fournir une solution acceptable au problème insoluble du désarmement qualitatif aérien.

A la 6^e Session de la Commission Préparatoire (1^{re} Partie, 1929), la prohibition du bombardement aérien fut proposée par la délégation allemande, chaudement approuvée par le Délégué russe, M. Litvinov, puis à sa suite par toutes les autres Délégations. Mais, soumise au vote, cette proposition fut repoussée, avec 4 voix seulement en sa faveur. On expliqua alors qu'il ne s'agissait pas, pour la Commis-

sion Préparatoire, d'édicter des lois de la guerre. « Cette considération (1) n'empêcha pas les mêmes délégués de voter la prohibition absolue de la guerre chimique et bactériologique, au cours de la même session. »

Au cours de la première phase de la Conférence, l'Allemagne, l'U.R.S.S. et la plupart des nations secondaires manifestèrent leur désir de voir réaliser l'abolition totale du bombardement aérien. Ce vœu fut exprimé par la Résolution du 23 juillet, et le memorandum français du 14 novembre le fait sien :

« Tout bombardement aérien sera interdit, et les aéro-nefs de bombardement seront supprimés. »

Devant l'extension des possibilités de la guerre aérienne, devant la perspective de dévastations étendues en intensité et en profondeur, la réaction humanitaire a été la prohibition, de plus en plus complète, absolue en dernier ressort.

Cette prohibition de l'emploi doit évidemment se conjuguer avec la prohibition de l'instrument. Mais tant qu'il subsistera un avion civil, tant qu'il subsistera un avion militaire, toute possibilité d'attaque par la mitrailleuse, le canon ou la bombe ne peut être écartée. On constate en effet, que les belligérants ont toujours mené la guerre en utilisant au maximum les armes dont ils disposaient.

Une doctrine (2) due à l'expert britannique J. M. Spaight part de cette remarque et sans répudier en aucune façon l'humanisation de la guerre, aboutit à une conclusion très différente de celle que nous venons d'étudier.

(1) Warner. *Foreign Affairs*, avril 1932.

(2) *The Doctrine of Air Force Necessity*. *British Year Book International Law*, 1925.

ADAPTATION DES LOIS DE LA GUERRE A L'ARME AERIENNE ?

Jusqu'à présent, la guerre, dit Spaight, consistait en l'attaque des forces armées de terre et de mer, afin d'atteindre ensuite le cœur de la nation adverse et la tenir à sa merci. Or, on peut maintenant, pour la première fois dans l'histoire, s'attaquer directement au gros œuvre, c'est-à-dire à l'organisation économique de la nation, avant que les défenses terrestres et navales aient été rompues. La guerre aérienne serait une guerre au commerce, au capital et au crédit. Il est absurde, continue Spaight, d'imaginer qu'une règle écrite peut prévenir ce qui est dans la nature des choses. La « nécessité » a toujours justifié la destruction de la propriété privée sur terre et sur mer (1). Elle sera invoquée par l'armée de l'air, mais sur une bien plus grande échelle puisque les fins des opérations aériennes seront précisément cette unique dévastation.

Mais qu'advient-il des non combattants ? Spaight le pose en principe : le bombardement des objectifs non militaires ne sera permis que si les non combattants ont eu le moyen de se mettre à l'abri. L'arme aérienne devra donc se soumettre à des règles telles que, de toute certitude, des vies innocentes ne soient pas atteintes. D'ailleurs, il est évident que les objectifs peuplés n'offrent pas d'intérêt pour l'attaquant, à côté de ceux dont la destruction déséquilibrerait la production et les échanges nationaux. Or, il est

(1) Ex. : les dévastations de Kitchener au Transvaal, des Allemands en France, en 1914-18, et l'extension prise par la guerre au commerce sur mer.

aisé d'organiser des mesures de sauvegarde lorsqu'il s'agit de magasins, d'usines et de nœuds de communication.

Ainsi deviendra-t-il absurde de donner la mort à des soldats et à plus forte raison à des civils alors que la guerre pourra être gagnée, en frappant les centres nerveux dont les armées ne sont que les rameaux. Dépasant les vœux humanitaires les plus optimistes, cette doctrine remplace donc lentement la guerre rituelle aux personnes par une guerre aux biens, menée selon sa nature propre par l'arme aérienne.

CHAPITRE IV

De l'interdépendance des aviations civiles et militaires et de leur différenciation.

SECTION I

INTERDÉPENDANCE

Au point de vue du Désarmement, ce principe consiste à considérer l'aviation civile comme aussi étroitement rattachée au potentiel de guerre que les Forces Aériennes proprement dites, et douée d'un caractère offensif au moins égal.

Cette vue revêt une importance considérable, car aucune mesure de limitation envers l'aéronautique militaire ne peut être prise qui ne soit frappée d'inefficacité à cause de l'intervention de l'aviation civile dont l'importance croît alors encore en proportion.

Certes, l'étude des éléments du potentiel de guerre d'une nation présente nombre d'analogies avec ce cas de l'aviation civile telles l'industrie chimique, la marine de commerce (1), etc... Mais aucun de ces éléments n'offre ce ca-

(1) La France et la Yougo-Slavie (Rapport de la S. C. A., sous question VI c.) estiment qu'il doit être tenu compte pour le Désarmement naval de l'appoint « apporté par la marine de commerce en cas de conflit ». Mais elles ajoutent : « Il doit rester bien entendu qu'en aucun cas elles n'envisagent la possibilité d'une limitation quelconque des flottes de commerce. »

ractère de pouvoir immédiatement et dans sa presque totalité être utilisable pour la destruction.

Et d'autre part « on ne saurait considérer l'aviation civile sous un autre angle que toute autre branche de l'activité commerciale d'un pays » (déclaration des E.U. S/C. A. sous VI A.), c'est-à-dire intervenir sous prétexte de Désarmement dans le domaine de l'Economie sans soulever des protestations et des problèmes multiples. Quoiqu'il en soit, l'interdépendance repose sur des constatations matérielles et sur l'étude du développement de l'aviation civile.

A. Constatations matérielles

Toute distinction entre avion civil et militaire au moyen des caractéristiques techniques est reconnue impossible, déclare la S/C. A.

Par ailleurs, elle reconnaît que « les avions civils sont aménagés de façon différente selon le but auquel ils sont destinés », car « pas plus que les avions militaires, les avions civils ne sont comparables entre eux : un avion de course est aussi différent d'un lourd avion commercial qu'un avion de bombardement d'un appareil de chasse ». « Par contre, un gros porteur commercial peut être très comparable à un avion de bombardement gros porteur. »

En l'état actuel de la technique, les avions civils sont « soit du même type que les avions militaires, ou d'un type analogue, soit d'un type spécial ».

a) Certains sont immédiatement utilisables pour l'usage

militaire, et les autres ne demandent qu'un délai de quelques heures pour l'adjonction d'un équipement militaire.

b) Pour les appareils d'un type spécial, quelques heures à quelques jours suffisent pour :

Adjonction d'un équipement militaire,

Ou substitution du fuselage,

Substitution d'un moteur de plus grande puissance, ou adapté pour le vol à haute altitude,

Modification ou remplacement des ailes.

II. *Personnel*. — Si nous considérons le personnel de l'aviation nous voyons de même l'aptitude du personnel de l'aviation civile à servir dans l'aviation militaire.

1) *Pilotes*. — En ce qui concerne la spécialité majeure, celle des pilotes, nul ne peut nier que le fait du vol est le principal et qu'après l'acquisition de l'art du pilotage à un degré suffisant, le complément d'instruction au combat aérien est vite obtenu (vol de groupe, évolutions à haute altitude, tirs, voltige aérienne).

Sur les lignes aériennes de tous les pays, un grand nombre de vétérans de la guerre dont l'instruction militaire ne peut être contestée, poursuivent un entraînement particulièrement poussé. Même pour les pilotes non instruits, le trafic quotidien est un entraînement au moins égal à celui des pilotes militaires de bombardement.

Jusqu'aux pilotes de tourisme (pour ceux d'entre eux qui ne sont pas réservistes, et ils sont rares dans tous les pays pourvus d'une aviation militaire) qui pourraient être utilisés dans un délai rapide. Il suffit de songer au rende-

ment que l'on tirait pendant la guerre d'une instruction infiniment plus hâtive.

2) Mécaniciens. — Comme les moteurs sont sensiblement les mêmes et que les cellules ne présentent aucune différence fondamentale, l'aptitude du personnel affecté à leur entretien serait à peu près parfaite.

3) Autres spécialistes navigants. — Pour les radios et les navigateurs, aucune difficulté. Pour les bombardiers, une initiation de quelques heures suffit largement. Quant aux observateurs dont la tâche exige une formation militaire poussée, il faudrait certes que les cadres choisis parmi les troupes à terre aient acquis une familiarité suffisante avec le vol. Mais cette spécialité n'est nullement indispensable lorsqu'il s'agit de l'agression aérienne la plus redoutée : le bombardement.

Enfin, pour terminer ce qui a trait au personnel, n'oublions pas qu'un même département ministériel l'administre et lui donne l'impulsion en France, en Italie, en Angleterre, etc...

B. Argument basé sur le développement de l'aviation civile

Ce développement s'est effectué principalement en fonction de l'éventualité de la guerre aérienne. Les experts de la S/C A. avaient cet aspect essentiel de la question à l'esprit, mais ils ont évité pudiquement de s'y étendre, se contentant de constater les analogies vues ci-dessus et de les déplorer.

Suivons ici le raisonnement de Lord Thomson (1). L'an-

(1) Air facts and Problems.

cien Chef de l'Air Ministry se base sur les pertes considérables qu'éprouveraient dès le premier choc les forces aériennes d'une nation. En raison de son emploi massif au début des hostilités, on peut estimer que les pertes atteindraient 80 0/0 des effectifs navigants et du matériel dans le premier mois.

En temps de paix, les prévisions pour 6 mois de guerre nécessiteraient donc l'entretien de stocks et d'un personnel cinq fois supérieur à ceux qui peuvent être mis en ligne à la fois.

Or, d'une part, ces stocks coûtent très cher, et d'autre part, les progrès incessants de la technique, l'apparition constante de types nouveaux, les rendent rapidement démodés et exigent leur remplacement tous les 3 ou 4 ans.

L'opinion publique ne supporte en aucun pays de voir de si coûteux instruments « ne servir à rien » dans des hangars pour être finalement versés intacts à la ferraille. Il faut donc, à défaut de stocks considérables, que le Gouvernement puisse compter pour leur fabrication immédiate, sur des usines suffisamment outillées et pourvues de spécialistes.

Et au lieu de subventionner ces établissements industriels pour fonctionner à vide, mieux vaut certes leur faire entreprendre des constructions aéronautiques civiles. D'autant plus qu'on a l'espoir de voir se constituer ainsi une activité aérienne commerciale qui se passerait peu à peu du soutien de l'Etat, formerait un atout économique de premier ordre dans les compétitions internationales, mais qui par-dessus tout serait la base nécessaire de la force aérienne militaire, son arsenal, où les fabrications de guerre s'entreprendraient immédiatement au besoin.

Bien entendu, on n'en est pas arrivé là. Il s'ensuit dans tous les pays pourvus d'une industrie aéronautique une situation telle que ladite industrie ne vit que par l'Etat et pour son rôle de défense nationale, n'étant soutenue que directement par les commandes des départements de défense nationale ou indirectement par les subventions aux lignes, au tourisme aérien, etc...

Quant aux nations qui en sont dépourvues, elles n'ont, malgré les stocks entassés derrière leurs forces militaires, que « l'ombre de la puissance aérienne ».

C. Critique de l'interdépendance

Certains pays ont su donner à leurs aviations civiles un développement considérable. Il en est ainsi surtout en Allemagne et aux Etats-Unis. Or, la reconnaissance du principe de l'interdépendance entraîne la prise en considération de l'aviation civile, à moins de renoncer au désarmement aérien et par là au désarmement tout court.

Aussi, dans la discussion, deux blocs se sont formés. Si « la France et ses alliés qui ont des forces aériennes répondant au « two power standard », une aviation civile médiocre (ce qui est contestable) et peu d'inclination de leurs nationaux pour le sport aérien, allèguent que les aviations civiles et militaires sont absolument interchangeables » (1) et que la limitation doit s'appliquer à l'ensemble, par contre, les Etats-Unis et l'Allemagne, avec l'appui partiel de l'Angleterre, affirment que l'aviation civile a peu d'intérêt militaire et que les conséquences économiques d'un contrôle

(1) Warner. (Foreign Affairs, avr. 1932.)

sur son développement seraient désastreuses. Elle doit donc échapper à la limitation qui ne doit porter que sur le matériel et le personnel militaire, y compris les réserves et les stocks.

Les Allemands objectèrent :

Les exigences variables de l'utilisateur civil pour la vitesse et le plafond ;

L'absence de grandes séries d'un même type d'appareils et par conséquent l'insuffisance des rechanges ;

L'aménagement conçu en vue du confort de la cabine et excluant toute possibilité d'aménagement militaire ;

Enfin, les complications et les frais énormes qui devraient être envisagés pour établir à l'avance des pièces et un appareillage en vue de l'utilisation militaire.

Bref, les Allemands mirent en évidence la spécialisation étroitement civile de leur aviation.

Ces objections ne semblent pas devoir être retenues. Elles ont souvent été démenties par les catalogues mêmes des constructeurs allemands faisant valoir, à côté des caractéristiques « civiles », l'aspect éventuellement militaire de leurs productions. « A tout le moins, le personnel est une réserve de grande valeur et les appareils peuvent servir pour les missions les moins dures. » (1)

Enfin, la thèse allemande et américaine est contraire aux affirmations unanimes des Experts militaires de la S/C. A., des Experts civils de Bruxelles, et « au fait que dans tous les pays les départements de la Guerre, de la Marine et de l'Air montrent un grand intérêt à l'aviation civile » (2).

(1) E. P. Warner. *Foreign Affairs*, avril 1932.

(2) Idem.

On constate donc actuellement que « malgré la rapidité de l'évolution de l'avion, sous la pression des besoins, de l'aviation militaire, cette évolution n'a pas abouti à la création d'un type spécial d'avions de guerre se différenciant de l'avion civil ou de commerce de la même façon qu'il existe des navires spécialisés comme bâtiments de commerce très différents, en principe, des navires de guerre » (1).

Peut-être sommes-nous au point où se trouvaient à l'origine les nefs phéniciennes ; une plus ou moins grande proportion de guerriers à bord les rendaient aptes à la piraterie, à la traite ou à la guerre. C'est peu à peu que des types spécialisés apparurent dans les flottes méditerranéennes : vaisseaux ronds pour la charge, vaisseaux longs, puis trirèmes pour le combat.

La liaison étroite avec l'art de la guerre reconnue dès sa naissance à l'aviation doit sans doute s'atténuer à la longue. Rien ne nous défend d'imaginer la séparation progressive de l'aile pacifique d'avec ses sœurs aînées, les ailes guerrières.

Et nous allons voir comment le Comité d'Experts réuni à Bruxelles a voulu accélérer une évolution qu'il croyait dans la nature des choses.

(1) Rapport S./C. A

SECTION II

DIFFÉRENCIATION

La recherche d'une ligne de démarcation entre les deux aéronautiques militaire ou civile s'est posée comme nous l'avons vu, dès le Traité de Paix, à propos de l'interdiction de toute aviation militaire aux puissances vaincues. Lansing disait à ce sujet qu'il était tout aussi difficile de distinguer les chevaux propres à tirer les canons de ceux destinés à traîner de pacifiques charrettes.

Les craintes inspirées par l'aviation allemande, telle qu'elle a fini par résulter des traités, prouvent l'échec de cette réglementation. Et celle-ci, imposée pourtant « vi et armis », suffit à condamner toute autre tentative.

La Conférence de Washington posa le problème dans les termes où il est resté. Voici ce que, pour expliquer l'omission de toute limitation s'appliquant à l'aviation, les délégués américains exposèrent dans leur rapport au Président : « Nous avons trouvé impraticable d'adopter des règles pour limiter en nombre, dimensions, ou caractéristiques, les avions, parce que de telles règles n'auraient eu que peu de valeur à moins que la production des avions commerciaux ne fut également réglementée. On a pensé qu'il n'était pas recommandable d'entraver (« hamper » est plus fort) le développement d'un instrument tel qu'il

ne manquera pas d'avoir la plus grande importance dans le progrès de la civilisation ».

On sait que pour pallier à cet échec, on tenta par une autre voie du droit des gens, la réglementation des lois de la guerre, de limiter les dangers de la guerre aérienne.

Mais c'est sur le terrain du Désarmement qu'il importait de trouver une solution acceptable.

La S/C. A., pensant à juste titre, que la limitation de l'aviation civile touchait au domaine économique, saisit la S/C. B. Et celle-ci, par une résolution en date du 29 novembre 1926, investit un Comité d'experts civils du soin :

1° « D'examiner les conséquences économiques qui résulteraient du système de limitation globale des aéronautiques civiles et militaires ;

2° « D'une manière générale, d'émettre ses observations et suggestions sur les conséquences économiques de toute méthode de limitation des armements aériens qui ferait entrer en ligne de compte l'aviation civile ».

Ce Comité réuni à Bruxelles le 27 février 1927, sous la présidence de M. de Brouckère, Sénateur de Belgique, comprenait des experts « civils » de Belgique, Allemagne, Angleterre, U. S., France, Hollande, Italie, Japon, Pologne, Roumanie et Suède.

L'unanimité se rencontra d'autant mieux sur le rapport issu de ces réunions que, communiant dans un même amour de l'art aéronautique, les experts firent œuvre prudente en suggestions et presque négative en matière de désarmement.

Voici l'acte de foi :

« Le Comité affirme tout d'abord que l'aviation civile en elle-même doit être considérée comme un des plus impor-

tants facteurs de la civilisation et qu'il est désirable que son libre développement ne soit freiné par aucune considération sans rapport avec l'importance que ce développement possède au point de vue scientifique, économique et social et de l'amélioration des communications. »

D'où le principe qui rejoint celui des experts de Washington « en toute limitation des armements aériens, il est indispensable d'éviter d'entraver le développement de l'aviation civile ».

Or, l'étude des projets de limitation qui leur sont soumis ne leur laissent guère d'incertitude : non seulement la limitation de l'aviation civile comme de l'aviation militaire globalement avec cette dernière, ou parallèlement à elle, lui serait éminemment préjudiciable, mais l'obliger même à une simple publicité (1) nuirait encore à son développement. Car, à tout le moins, la « concurrence déloyale » sur les objectifs techniques et commerciaux ainsi dévoilés serait encouragée et les Etats seraient ainsi amenés à la négliger au profit de l'aviation militaire.

Ainsi pas de limitation qui ne touche l'aviation civile « destinée, disent-ils gravement, à contribuer au maintien des bonnes relations internationales et la conservation de la paix » que les experts ne rejettent.

(1) Les experts font allusion à une limitation très large, proposée à la S./C. A (Rapport, p. 119) par la France, les Etats de la Petite Entente, le Chili, etc., au moyen d'une « méthode combinée basée sur la connaissance du développement et des possibilités de développement de l'aéronautique civile, portant limitation directe des armements aériens en service dès le temps de paix, dans les formations militaires ou organisées militairement, et limitation indirecte des armements aériens du temps de guerre » (c'est-à-dire armements comprenant l'aviation civile). Cette méthode comporte la publicité des prévisions pour toute une durée, et l'approbation de leurs modifications éventuelles par les co-signataires.

Cependant, les experts sentirent que leurs raisons, excellentes au point de vue de l'aviation, seraient de peu de poids devant le Désarmement qui s'accommode fort bien de délais mais ne souffre pas d'obstacles formels.

Aussi crurent-ils trouver la solution dans une différenciation progressive de l'aviation civile d'avec l'aviation militaire, de sorte que celle-ci, une fois devenue bien distincte, pourrait être limitée sans plus de difficultés que les escadres à Washington. En face d'elle, l'aviation civile goûterait « une liberté parfaite » et ne se consacrerait plus qu'à la recherche du « rendement économique » maximum.

Ils pensèrent que cette évolution dépendait de l'attitude des gouvernements et voici les recommandations qu'ils leur adressèrent :

1) Il est désirable que le développement de l'aviation civile soit orienté uniquement vers un but économique, en dehors de l'orbite des intérêts militaires.

2) L'aéronautique civile devrait être organisée d'une façon autonome et l'on devrait chercher à l'éloigner par tous les moyens de l'aéronautique militaire.

3) Si les Etats interviennent à un titre quelconque, soit direct, soit indirect, totalement ou partiellement, dans des entreprises d'aéronautique civile, il est désirable que les organismes d'Etat qui s'en occupent soient nettement séparés des organes s'occupant d'aéronautique militaire. Les suggestions ci-dessous devraient s'appliquer à toutes les entreprises d'aéronautique civile privée ou d'Etat.

4) Il est désirable que les Gouvernements s'abstiennent de prescrire des caractéristiques militaires dans la construction du matériel d'aéronautique civile afin que ce matériel puisse être construit dans un but purement civil avec le maximum de sécurité possible et en vue du plus haut rendement économique.

Dans le même ordre d'idées, et en vue de pousser à une plus grande différenciation entre le matériel de l'aéronautique civile et celui de l'aéronautique militaire, il serait particulièrement avantageux d'éviter dans toute la mesure

du possible l'emploi du matériel appartenant à l'aéronautique militaire dans les entreprises d'aéronautique civile et, en partie, pour l'exploitation des lignes de transport aérien.

5) Le Comité tient à signaler que l'on devrait se garder d'envisager aucune restriction à la construction d'aéronautique civile en appliquant les formules aéronautiques actuelles telles que C.V., charges par C.V., surface portante par C.V., etc..., puisqu'il s'ensuivrait, sans aucun doute, de sérieuses conséquences économiques étant donnés les progrès réalisés journellement.

6) En ce qui concerne le personnel et en particulier les pilotes, il est désirable que les entreprises de toute nature d'aéronautique civile n'exigent pas que ce personnel ait reçu une instruction militaire.

Il est désirable à fortiori que ces entreprises donnent à leur personnel une instruction aéronautique dont l'utilité ne serait pas militaire.

Il y aurait également intérêt à éviter, dans toute la mesure du possible, le détachement du personnel de l'aéronautique militaire dans l'aéronautique civile pour les besoins de cette dernière.

7) Le Comité signale l'inconvénient qui pourrait dériver de l'encouragement gouvernemental direct ou indirect aux lignes civiles de transports aériens établies pour des buts militaires plutôt que pour des buts économiques et sociaux.

8) A l'heure actuelle, l'aéronautique civile a pris dans la plupart des cas un caractère national. Il paraît désirable de favoriser la conclusion d'ententes économiques entre les entreprises d'aéronautique civile des différents pays.

Ces suggestions prudentes reçurent bon accueil. Elles furent reprises sous forme de propositions, au nombre de 5, à la C.P.D. lors de sa 3^e Session. Leur rapporteur se trouvait être l'ex-président du Comité des Experts civils, et voici en quels termes il en appréciait la portée :

« Mes propositions n'ont pas la prétention de supprimer le danger résultant pour la sécurité d'un pays du développement de l'aviation civile.

« Il est probable que malgré toutes les précautions prises, elle sera toujours utile à la guerre. Plus nous examinons l'ensemble du problème du Désarmement, plus nous nous apercevons que l'industrie tout entière d'un pays peut être utilisée pour la guerre. Seulement, pour transformer une fabrique de plumes métalliques en fabrique de cartouches et pour transformer une usine d'autos en fabrique d'obus, il faut du temps, alors que le danger particulier que présente le développement de l'aviation civile pour la paix des nations, c'est que dans un grand nombre de cas et pour un grand nombre de types, il suffit de quelques heures pour qu'un avion qui transportait des passagers puisse transporter des bombes... (1)

« Un grand nombre d'Etats disent à leur Aéronautique civile : « Nous ne te donnerons de subsides qu'à la condition que tu t'organises de façon à pouvoir servir pour la guerre. » Evidemment, c'est là un usage de la souveraineté des Etats...

« Il est bien certain que le jour où une ligue d'aviation civile, au lieu d'avoir un caractère strictement national, serait gérée en quelque sorte en commun par les différents pays ou avec des ententes plus étroites que celles en vigueur aujourd'hui, le danger de voir employer cette aviation civile pour la guerre serait diminué dans une immense proportion. »

Ce dernier paragraphe éclaire le point VIII des Experts, sur lequel nous allons voir les études rebondir.

En dernière lecture, les 8 points passèrent sans beaucoup

(1) Ce danger peut toutefois être évalué. Au contraire, la possibilité de lancer rapidement des fabrications aéronautiques échappe à tout calcul, chez une nation industrielle.

de difficultés dans les 4 paragraphes de l'art. 28 du projet de Convention :

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'abstiendront de prescrire des caractéristiques militaires dans la construction du matériel d'aéronautique civil, afin que ce matériel puisse être construit pour des fins purement civiles, en particulier en vue du maximum de sécurité possible et du plus haut rendement économique. Aucune installation préparatoire ne sera faite en temps de paix sur les aéronefs civils en vue de les armer pour les convertir en aéronefs militaires.

« 2. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à ne pas exiger des entreprises d'aéronautique civile qu'elles emploient un personnel spécialement entraîné en vue de son utilisation militaire. Elles s'engagent à n'autoriser qu'à titre provisoire et temporaire le détachement du personnel et l'utilisation du matériel de l'aéronautique militaire dans les entreprises de l'aéronautique civile. Tous personnels et matériels militaires ainsi mis à la disposition de l'aéronautique civile, quelle que soit la nature de cette aéronautique, resteront soumis aux limitations applicables à la Haute Partie contractante intéressée en vertu, selon le cas, de la Partie I ou des articles 25 et 26 de la présente Convention.

« 3. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à ne pas accorder des subsides, directement ou indirectement, à des lignes aériennes principalement établies pour des fins militaires au lieu de l'être pour des fins économiques, administratives ou sociales.

« 4. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à favoriser, dans toute la mesure du possible, la conclusion d'ententes économiques entre les entreprises d'aéronautique civile des différents pays, et à se consulter mutuellement à cet effet. »

Nous noterons seulement :

1° La règle du paragraphe 1 in fine interdisant toute installation préparatoire est plus stricte que la règle admise pour les navires de commerce sur lesquels il est permis de renforcer le pont en vue de la pose d'un canon du calibre de 155 mm.

2° Le paragraphe 3 dérive du point 7 des Experts auquel

on a ajouté parmi les buts licites, autorisant l'encouragement gouvernemental à une ligne aérienne, « les fins administratives ». Or, il est bien certain que ces fins administratives ouvrent la voie aux « fins militaires » que l'on voulait proscrire. Ce terme fut pourtant introduit par un amendement (1) Pérez (Argentine), approuvé par la délégation allemande.

Et le Vicomte Cecil reconnut franchement : « Malgré notre espoir de voir les lignes aériennes de l'Empire présenter un intérêt social et économique, il est évident qu'elles auront également un intérêt stratégique, par exemple pour transporter rapidement un officier de grade élevé ».

Dès avant la Conférence, on peut dire que le projet ci-dessus faisant suite aux suggestions des Experts fut suivi en grande partie par les gouvernements.

Et pourtant, la différenciation toujours plus nette, que les Experts avaient espérée, ne s'est pas produite. Nous n'avons pas vu les appareils militaires devenir plus formidables que les appareils civils et acquérir des caractéristiques et un armement leur permettant de surclasser ces derniers dans la majeure partie des hypothèses. Bien au contraire, la construction militaire a souvent paru battue sur son propre terrain par des prototypes commerciaux dont les possibilités guerrières sont supérieures, peut-être même sans qu'on les ait recherchées spécialement, par le seul fait de la parfaite adaptation à la guerre de tout appareil civil, à plus forte raison du meilleur.

(1) C. P. D. 3^e session, 4 avril 1927.

CHAPITRE V

Le désarmement des forces aériennes.

Lié à un ensemble de conditions politiques (arbitrage, sécurité) dont la réalisation doit le précéder ou tout au moins l'accompagner, le désarmement, dans la thèse française, est considéré lui-même en outre comme un bloc. Les 3 catégories d'armements de terre, de mer et de l'air sont solidaires : c'est l'interdépendance des armements, maintes fois établie par la Délégation Française, notamment par Paul-Boncour avec beaucoup d'éclat lors de la 3^e Session de la C.P.D. en 1927 et à laquelle les Américains, profondément hostiles, ont fini par se rallier (proposition Hoover, juin 1932). Il n'y a pas de limitation possible si elle ne porte à la fois sur les trois domaines.

Nous allons faire abstraction de ces données pour étudier les modes de limitation envisagés pour l'aviation.

Nous allons de même délaisser un moment l'Aéronautique civile, c'est-à-dire supposer surmontée l'impossibilité résultant de l'interdépendance des aviatiions civiles et militaires. L'aviation militaire sera envisagée seule, c'est-à-dire que l'on imaginera vérifiée l'une de ces trois hypothèses :

1° L'Aéronautique civile s'est nettement différenciée et a pu être laissée en dehors de toute limitation, conformé

ment au vœu des Experts (telle la flotte de commerce, par exemple).

2° L'Aéronautique civile ne s'est pas différenciée et a été en conséquence limitée globalement avec l'Aéronautique militaire et sur le même pied.

3° L'Aéronautique civile différenciée selon un critérium de pure forme (au moyen des signes extérieurs par exemple) est neutralisée quant à ses possibilités de guerre, au moyen de modalités particulières : limitation indirecte distincte, ou bien internationalisation...

Nous étudierons successivement les deux phases de la Commission Préparatoire, et de la Conférence du Désarmement.

SECTION I

TRAVAUX DE LA C.P.D.

Toute méthode de limitation a pour objet d'établir entre les nations une échelle, aussi basse que possible, tenant compte des besoins de chacune d'elles, en hommes, argent et matériel. Est-il possible d'obtenir des solutions générales sur ces trois formes de la force armée ?

Matériel. — Il ne peut s'agir de faire entrer dans un même tableau des éléments aussi divers qu'un mortier de tranchée, un croiseur, un avion de chasse. Ces éléments n'offrent entre eux aucun point de comparaison (si ce n'est leur coût) et un même type diffère même notablement d'un pays à l'autre surtout parmi les matériels de terre et de l'air.

La limitation des matériels ne peut donc s'effectuer qu'à l'intérieur de chaque compartiment (air, terre, mer).

Et dans chaque compartiment, on va être amené à distinguer des catégories.

Ce seront, pour l'Air par exemple, les avions de bombardement gros porteurs, les moyens porteurs, les appareils de chasse.

Pour la marine, les catégories de Londres.

Pour l'armée de terre, les matériels lourds mobiles, l'artillerie de forteresse, les armes portatives, etc...

Une fois ce travail achevé, deux modes de limitation vont s'offrir qui ne s'excluent d'ailleurs nullement.

Limitation quantitative : Une limite est fixée dans chaque catégorie ; cette limite est exprimée par le nombre d'unités choisies, par exemple, tant de pièces de canons de campagne, tant de tonnes de croiseurs légers, tant de C.V. d'avions de chasse.

Limitation qualitative : Le chiffre de leur limite est ramené à zéro, de sorte que telles catégories entières de matériels sont interdites, par exemple les sous-marins de plus de 2.000 tonnes, ou même tous les sous-marins, les avions de bombardement gros porteurs, les tanks de plus de 20 tonnes, etc...

On conçoit les difficultés auxquelles peut donner lieu la limitation directe des matériels, ainsi définie.

1° *Difficultés pratiques*. — a) Recherche des *critères* ou des caractéristiques. Le plus simple est à coup sûr le *nombre* de pièces, de navires, d'avions, etc. Mais d'autres critères peuvent être cherchés, même pour exprimer une limite globale (quantitative). A plus forte raison pour une limitation unitaire (qualitative).

Pour un canon c'est sans doute le calibre, mais *quid* pour un avion ? Si le poids disponible, le rayon d'action, le plafond entrent en ligne de compte, comment les ramener à des données stables : puissance, poids à vide, surface alaire, et comment choisir entre ces trois caractéristiques un critérium unique ou combiné ?

b) L'accord sur le *chiffre* formant le pied de chaque catégorie sera particulièrement difficile à obtenir. La Conférence ne pourra pas décider entre 800 et 3.000 kgs. de poids

à vide comme limite inférieure des avions de bombardement.

2° *Difficultés théoriques.* — a) Des limitations aussi précises se heurtent à la notion de la nécessité pour chaque nation d'organiser sa défense nationale selon ses besoins, ses ressources propres. Fixer une limite aussi basse que possible, soit, mais il semble appartenir à chaque Partie de choisir la proportion de ses armes entre elles et surtout leur nature (sous réserve de leur conformité aux lois de la guerre). « Sinon, disait déjà en 1912 d'Estournelles de Constant, c'est la majorité réglant la défense de la minorité et au besoin la supprimant. »

b) D'autre part des considérations tactiques enlèvent sa valeur à toute catégorie d'armements ramenée en deçà d'une certaine limite raisonnable (1). Au lieu d'une catégorie limitée à un chiffre dérisoire, mieux vaudra souvent la faculté d'en « reporter » le montant sur une autre plus étoffée.

c) Enfin, en ce qui concerne particulièrement la limitation qualitative du matériel, son efficacité est contestée au regard de la course aux armements. « Dès qu'on aura fixé cette limite, vous verrez qu'au-dessous de ce maximum se déchaînera le génie des ingénieurs. » (2)

Nous voyons que la limitation directe du matériel amène

(1) Cet argument tactique a été développé à Washington par l'Amiral de Bon contre l'allocation à la France de 175.000 tonnes, soit 5 capital ships, unité tactique jugée sans intérêt. A quoi les Anglais ont opposé que leur escadre de la Méditerranée (mais celle-ci seule) était précisément de cette force.

(2) A. Tardieu. Discours des 11-4-32 en réponse à M. Gibson (allusion à l'exemple fourni par le cuirassé allemand de 10.000 tonnes).

forcément à la limitation par catégories, à une étude compliquée des détails, dénuée au surplus de base logique satisfaisante.

Quant aux effectifs et aux dépenses budgétaires, ils semblent fournir, *à priori*, les éléments d'une limitation générale simple dans sa traduction en tableaux, et rationnelle dans ses effets : tant d'argent et tant d'hommes à répartir par chaque nation et à son gré, entre toutes ses catégories d'armements, de terre, de mer et de l'air.

Limitation générale des effectifs. — Les plus anciens projets de désarmement envisagent presque exclusivement la fixation pour chaque Etat d'un chiffre maximum de troupes à son service. Tels sont les projets du Tsar Alexandre I^{er}, de Dudley Field, et plus récemment encore le plan Fisher.

Mais la part de l'homme a diminué dans la guerre ; celle-ci se fait surtout avec du matériel, dans l'aviation en premier lieu.

D'autre part, le mode d'évaluation des effectifs, leur valeur respective selon le système de recrutement donnent lieu à trop de discussions pour retenir, comme donnée fondamentale de la force militaire d'une nation, l'importance de ses effectifs.

Le plan de la C.P.D. a fractionné en 12 tableaux, chacun à deux ou trois colonnes, l'ensemble des troupes armées. Le chiffre même des troupes varie partout selon la saison, les périodes de manœuvres, etc..., et il a fallu trouver un mode d'évaluation qui unifie ces différences saisonnières :

Le chiffre de l'effectif moyen par jour donne une moyen

ne annuelle du total des journées de présence. Mais il est bien certain qu'il ne peut être qu'indicatif eu égard à la valeur très inégale des effectifs même instruits, dans les armées de métier comme dans les armées de conscription.

Limitation générale des dépenses budgétaires (1). — Pour les contribuables, la charge des impôts est la manifestation la plus tangible de la course aux armements. Dès la première Conférence de La Haye, la réduction des budgets a figuré au premier point de la Circulaire Mouravieff. On sait l'argument par lequel on crut éluder cette proposition : la supériorité des assemblées parlementaires en matière budgétaire. Cet argument est à l'heure actuelle périmé, mais il subsiste des difficultés pratiques dues aux aspects si différents que prennent les dépenses militaires dans les budgets nationaux. On peut tenir aujourd'hui, grâce aux travaux du Comité d'Experts en matières Budgétaires, ces impossibilités pour résolues. Il est possible, dès maintenant, « d'atteindre la totalité des dépenses » dont il s'agit, depuis que le Comité a mis en lumière un nombre très grand de fissures ou de canaux dissimulés dans les autres chapitres du Budget et par où les deniers publics peuvent s'écouler dans le domaine des armements.

Par ailleurs, la souplesse de ce procédé est très grande. Chaque Gouvernement s'arrange comme il veut. Il n'est pas même jusqu'au contrôle qui ne soit plus facile sur les dépenses d'armements, bien plus que sur la fabrication ou le stockage de matériel divers, ceci à cause d'une publicité des comptes très efficacement organisée dans beaucoup de

(1) V. L. Perillier. De la Limitation des Armements par la méthode budgétaire. Th. Paris, 1932.

pays et qu'il ne paraît pas impossible d'étendre et de renforcer.

La limitation budgétaire *globale* fit l'objet d'une proposition française à la 3^e Session. L'Angleterre et l'Italie ont demandé que cette limitation soit simplement effectuée au moyen d'une publicité. Les hostilités étrangères envers la limitation budgétaire globale viennent de ce que certaines armées coûtent comparativement très cher. D'autre part, la limitation globale ne paraît pas assez efficace et l'Angleterre se trouve surtout partisane d'une limitation par compartiments. A la 6^e Session, la Commission adopta le principe de la limitation globale :

« Art. 29. — Le total des dépenses annuelles de chacune des H.P.C. pour ses forces armées et formations organisées militairement de terre, de mer et de l'air, sera limité au chiffre fixé en ce qui la concerne et dans les conditions définies à l'annexe... » (Cette annexe est l'œuvre du Comité des Experts budgétaires.)

Toutefois, selon le principe anglais, le rapport de la C.P.D. précise que cette limitation globale ne se conçoit pas au point de vue comparatif, à cause du coût variable des armements ; elle n'est établie qu'afin d'arrêter l'évolution des armements, en rendant apparentes et par là critiquables les augmentations d'une année sur l'autre pour chaque pays.

Ajoutons que l'hostilité américaine à toute limitation budgétaire reste irréductible.

La limitation budgétaire globale a été complétée par une limitation budgétaire du matériel terrestre (art. 10) et du matériel de guerre naval (art. 24).

Les Anglais ont voulu poursuivre le succès obtenu sur ces points. Contre la course aux armements aériens dans ses effets pécuniers, ils trouvent inefficace ou inapplicable la limitation du matériel par le nombre et par la force motrice globale. Ils estiment que « sans une limitation budgétaire, l'arme aérienne, susceptible de devenir l'arme la plus destructrice de la civilisation, ne soit précisément l'élément dans le domaine duquel pourront jouer le plus librement les compétitions internationales ». Toutefois, leur proposition en ce sens n'a pas été adoptée. Non seulement la France est hostile à toute limitation par compartiments, mais encore à l'époque de la C.P.D., rien n'était encore prévu à l'égard de l'aéronautique civile...

Il reste que dans le projet de la C.P.D. l'aviation a été soumise à une triple limitation.

PROJET DE LIMITATION QUANTITATIVE DES ARMEMENTS AERIENS

Limitation des effectifs de l'Aéronautique (1). — L'Aéronautique occupe cinq des douze tableaux englobant toutes les catégories d'effectifs des forces armées et des formations organisées militairement. Comme seule particularité, chacun des tableaux de l'aéronautique ne comporte que deux colonnes, sans qu'il y ait de colonne spéciale pour les officiers, étant donnée la très grande proportion de cadres qui règne dans cette arme. Le chiffre Z des mois de service au-dessus duquel l'effectif est considéré comme instruit, est

(1) V. p. 39.

prévu pour être égal au temps de service obligatoire le plus élevé.

Il y a lieu de remarquer que les différences de statut du personnel ont sur ces tableaux une répercussion très grande. Il suffira par exemple que le personnel mécanicien d'une escadrille soit civil pour qu'il n'entre point en compte...

Et surtout les réserves instruites échappent à la limitation, exclusion très combattue par les grandes puissances tels les Etats-Unis et Allemagne. Notons toutefois que chaque jour de période effectuée par un réserviste va figurer dans le tableau. Il sera donc très bien tenu compte des réserves... une fois disparues celles qui sont instruites à l'heure actuelle.

L'exclusion des réserves instruites obtenue sur l'insistance française ne pourra vraisemblablement pas être maintenue si, de l'autre côté, il est tenu compte du personnel de l'aviation civile...

Limitation indirecte par inclusion dans la limitation budgétaire globale. — Cette inclusion limite suffisamment l'aviation et ôte en grande partie leur fondement aux craintes anglaises. En effet, l'équation budgétaire s'écrit :

$$B(1) = M_T + E_T + M_N + E_N + M_{Ac} + E_{Ac}$$

Or, M_T et M_N , matériels navals et terrestres sont budgétairement limités. Il reste les effectifs, qui sont tous limités en nombre et qui ne sont évidemment pas incompressibles en subsides. Il s'ensuit que, même sans une limitation parti-

(1) V. tableau, p. 33. Les facteurs « Mouvements » et « Immeubles » pour les armements de terre, de mer et de l'air ne devraient évidemment pas dépasser un pourcentage fixé du total.

eulière, le compartiment M_{Ac} ne pourra guère varier dans des limites bien larges.

Limitation directe du matériel par le nombre et la puissance globale. — Aucune limitation par catégorie ne peut être établie dans l'aviation. Celle-ci évolue très rapidement et les types en conséquence varient beaucoup d'un pays à l'autre ; d'ailleurs, les mêmes arguments qui ont empêché nos délégués d'accéder aux limitations par catégories trop précises édictées à Londres valent en matière aéronautique. Quant à la limitation qualitative, ou suppression de certains types, nous verrons dans quelle impasse la Conférence s'est trouvée plongée pour l'avoir envisagée.

Au Stade de la C.P.D., aucun effort sérieux n'a été entrepris pour limiter l'aviation par catégories, alors qu'au contraire une telle limitation était bien près de réussir en matière d'armements terrestres.

C'est donc à une limitation globale que la C.P.D. s'est ralliée. Le critérium trouvé est un produit bâtarde résultant d'un compromis entre la limitation de la puissance motrice globale (la moins gênante) que demandaient les Français (1), la limitation du nombre sur laquelle insisterait

(1) Opinions sur les critères des avions exprimées à la S/C. A.

Pour l'unanimité des Puissances :

Les principaux facteurs qui déterminent la qualité d'un avion dépendent au point de vue technique de la combinaison de deux caractéristiques principales : la surface alaire et la puissance motrice.

De ces deux caractéristiques principales, l'une la surface alaire, ne permet pas nécessairement d'apprécier la valeur *militaire* d'un avion : un avion à faible surface alaire, rapide et léger, (appareil de chasse, par exemple) peut rendre à la guerre des services aussi importants qu'un autre à grande surface alaire, plus lent et gros porteur.

Au contraire, on peut dire que la valeur militaire d'un avion, quel

les Anglais, et même de la surface alaire globale que les Allemands avaient en vue.

Même en s'accordant sur le principe de la limitation globale en matière aéronautique, les nations ont l'espoir de remporter un avantage sur tel ou tel adversaire éventuel en choisissant le critérium qui fera apparaître chez cet adversaire la force la plus élevée et le mettra ainsi en mauvaise posture. C'est ainsi que la surface alaire des appareils anglais est relativement grande. Ils comportent beaucoup de mâts et de câbles extérieurs. Au contraire, les Allemands et les Hollandais ont réalisé des appareils sensiblement plus fins et plus chargés au mètre carré. D'où leur faveur marquée à l'adoption d'un critérium qui gênerait les Anglais (et les Français aussi à un moindre degré).

De la discussion à la S/C. A., résulta l'article 25 :

« Le nombre et la puissance motrice globale des avions aptes aux usages de guerre, utilisés pour le service courant ou en réserve immédiate dans les forces armées de terre, de mer et de l'air de chacune des Hautes Parties contrac

qu'il soit, léger ou lourd, rapide ou relativement lent, varie dans le même sens que la puissance motrice.

Pour la France, la Petite Entente, etc. :

Entre deux avions d'un même type, celui qui a la plus grande puissance a une valeur militaire supérieure.

Entre deux avions de type différent, il en est de même ou tout au moins la puissance constitue la meilleure commune mesure.

En conséquence, le meilleur critère pour comparer entre eux l'ensemble des avions dont disposent les divers pays est la puissance motrice globale montée sur ces avions.

Pour l'Allemagne, les U. S., les Pays-Bas :

Les critères adoptés doivent comprendre dans une combinaison convenable, la puissance motrice globale, la surface alaire et le nombre des appareils.

lantes, ne dépasseront pas les chiffres fixés, en ce qui la concerne, dans les colonnes correspondantes du tableau I. » (Le tableau II prévoit la limitation des appareils des « formations organisées militairement ».)

Il est permis de dire, avec Warner, que cet article est un des plus faibles du projet entier. Les termes « aptes aux usages de guerre », « service courant », « réserve immédiate », sont extrêmement vagues. Aussi, dès la publication de l'annuaire militaire où les renseignements sont consignés sous la forme préconisée par la C.P.D., on a pu se rendre compte des très larges différences d'interprétation manifestées par les autorités militaires dans l'énumération de leurs forces.

Les stocks n'y figurent pas. En effet, selon qu'un moteur sera stocké entier ou que ses pièces détachées seront conservées à leur usine d'origine, il pourrait échapper à tout contrôle. Mais surtout la même raison qui fit exclure les réserves instruites vaut pour les stocks : l'interdépendance des aviations civiles et militaires était loin d'être résolue à la C.P.D., et dans l'esprit des nations à aviation militaire développée, les stocks et les réserves contrebalancent simplement les appareils et les pilotes des aviations civiles non limitées, et le potentiel de guerre des usines.

SECTION II

DÉBATS DE LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT

Le Désarmement des forces aériennes d'après le critère de l'agressivité

Malgré le plan de la C.P.D., si modéré et où, il faut le dire, l'aviation ne jouait qu'un rôle effacé, dès le début de la Conférence la volonté est apparue de faire porter principalement les réductions sur l'aviation militaire.

A ce changement brusque d'attitude, trois raisons : la première et la plus importante, est la campagne menée depuis quelques années en vue de dénoncer la menace aérochimique, campagne qui a abouti à l'affolement du public. Il semble que les premiers atteints par ces avertissements furent les Anglais pour qui la destruction de Londres, par quelque escadre volante venue du Continent, est depuis la fin de la guerre un cauchemar fréquent. Des simulacres d'attaque et de défense de l'agglomération londonienne ont été souvent montées, avec une ampleur visant à instruire les Londoniens des dangers qu'ils couraient.

De là ce furent les Français qui furent dûment avertis du « danger aérien », puis les Italiens dont les villes industrielles sont si proches de la frontière, et même les Russes par l'action d'une puissante association, l' « Aviachim ».

L'avion, chargé de bombes toxiques, de cultures micro-

biennes, dépeint comme l'arme qui tue les populations civiles avant tout, a reçu ainsi une vague d'impopularité qui l'a fait rouler droit à Genève sur l'autel des sacrifices.

La deuxième raison est l'idée qu'une solution peut être enfin trouvée au moyen de l'internationalisation à l'insoluble problème de l'interdépendance de l'aviation civile et militaire, et que par là il n'y a ni injustice ni absurdité à limiter l'aviation militaire en premier lieu.

Enfin, troisième raison, l'avion est fort loin de l'époque de la « toile et du bois ». La technique a fait d'énormes progrès. Et ces progrès ont leur répercussion sur les coûts d'achat et d'entretien si bien que l'arme aérienne s'avère de plus en plus dispendieuse (1).

La publication des memoranda des diverses Puissances, au cours de l'été 1931, indiqua déjà combien le problème technique de la limitation des armements allait être modifié par l'entrée en jeu de facteurs affectifs.

Dès le début de la Conférence, il apparut que la proscription des « armes agressives » était dans tous les esprits.

Les intentions et les vues de la plupart des délégations concordent à ce sujet :

Délégation danoise (D. 112 du 13 avril 1932) : « Bien que ce soit plutôt l'usage qu'on fait des armes que leur

(1) L'avion de reconnaissance de 1914 n'atteignait pas 20.000 francs-or. L'avion de reconnaissance actuel n'a guère plus que doublé ou triplé cette valeur or avec des performances très supérieures. Mais la course aux armements porte surtout sur de très gros appareils de bombardement. Le type moyen de 4 tonnes coûte plus de 1.200.000 francs. A plus forte raison, les croiseurs et les paquebots volants de 15 et 30 tonnes coûtent-ils plusieurs millions.

type propre qui détermine leur caractère offensif ou défensif, il y aura cependant toujours certains genres d'armes, de navires et d'aéronefs qui possèdent des qualités essentiellement offensives en comparaison d'autres armes qui sont d'une nature plus défensive. Ainsi des engins particulièrement propres à attaquer un pays étranger à une distance considérable, à produire des ravages étendus frappant la population civile.

« Le perfectionnement des armes offensives, dans la dernière décade, a donné à l'offensive une supériorité plus grande et augmenté surtout les possibilités d'attaques rapides et imprévues ».

Après avoir classé dans cette catégorie l'artillerie lourde mobile, les tanks lourds, les cuirassés, les porte-aéronefs et les sous-marins, le mémorandum danois continue :

« Les forces armées de l'air sont toutes d'un caractère décidément offensif et il est difficile de distinguer entre les différents groupes d'aéronefs, la plupart de ceux-ci étant capables de transporter des bombes... »

Le document ajoute que le meilleur indice du caractère offensif est sans doute la puissance motrice.

Memorandum italien (D. 81) :

« ...Propose que la Conférence examine préalablement la question de l'interdiction de tous les moyens de guerre ayant un caractère particulièrement agressif, y compris les appareils de bombardement. »

Le mémorandum allemand (D. 79—18/2) critique le projet de la C.P.D. « D'une façon générale, ce projet permet aux Etats de conserver leurs armes offensives lourdes... Il laisse notamment subsister en principe l'arme aérienne. »

Enfin, voici le projet français (D. 56 du 5/2) qui ouvrit le feu des propositions : Il soumet d'abord à la Conférence « un ensemble de mesures qui s'attaquent à la plus neuve des armes de guerre, à celle que l'on voit aujourd'hui en pleine fièvre de croissance de développement technique, de dérèglement des prix et de concurrence internationale, à celle aussi dont le caractère est à la fois le plus offensif en soi et pour les populations civiles le plus menaçant ». L'Aviation ainsi décrite occupe le titre I et près de la moitié des développements du Mémorandum.

Le 24 avril, la Commission aérienne fut saisie par la Commission Générale des questions suivantes :

« Quels sont les armements aériens :

- a) qui ont le caractère le plus spécifiquement offensif ;
- b) qui ont le plus d'efficacité contre la défense nationale ;
- c) qui sont les plus menaçants pour les populations civiles. »

La rédaction d'une réponse à ce questionnaire occupa 16 séances.

Il fallut tout d'abord écarter une résolution allemande qui considérait que l'aviation militaire tout entière tombait sous les trois critères de nocivité et en proposait en conséquence l'abolition.

A quoi le délégué belge, M. de Brouckère, qui avait présidé le Comité des Experts de Bruxelles répondit qu'il fallait proposer auparavant une définition de l'aéronautique militaire...

Tout le monde se trouva ensuite d'avis que c'étaient « les plus gros » appareils qu'il fallait proscrire, les « avions

maudits », autrement dit ceux qui « joignent une charge utile (1) dangereuse à la capacité d'atteindre le but ».

Mais comment, maintenant, tracer la *limite* au-dessus de laquelle il s'agit d'un avion de bombardement, susceptible de pénétrer au cœur du pays ennemi et de bouleverser ses défenses.

La limite ne sera jamais assez basse si le pays étranger a ses objectifs tout proches, et si de très petites bombes

(1) *Poids à vide*. — La charge disponible n'est en aucune façon une mesure fixe d'un appareil, mais elle est fonction du poids à vide dont on a proposé la définition suivante, loin d'être satisfaisante : « Le poids à vide d'un avion est le poids complet avec tous les éléments nécessaires pour être en ordre de marche, mais sans équipement, sans combustible ni huile, sans liquide, réfrigérant et sans aménagements militaires.

Suit une liste limitative des dits éléments.

Puissance motrice. — La puissance motrice est évaluée de façon différente dans chaque pays ; toutefois, il existe d'ores et déjà une formule internationale qui est celle de la C. I. N. A. mais cette formule tient compte d'essais, que l'on peut, à la rigueur, soupçonner de n'être pas menés partout avec la même rigueur. Dans l'intervalle de la dernière session de la C. P. D. et de la Conférence des Experts réunis sous les auspices des Communications et Transits établirent une formule : (C. 259 M. 115, 1931) :

$$W_f = \sqrt{K \bar{U}_f \bar{P}_f}$$

L'Italie propose :

Que le K soit variable selon que le moteur soit refroidi par l'air, par l'eau ou par un autre liquide, selon qu'il y ait ou non un compresseur, un réducteur, et selon qu'il s'agisse d'un Diésel ou autre.

Que dans la mesure du poids, on tienne compte de la nature des matériaux employés dans les parties fixes.

Surface alaire. — 1^{re} définition (espagnole). La surface alaire est celle des surfaces portantes contenue dans la cellule, ailerons compris, et dans son maximum d'extension (il faudrait définir la surface portante).

2^e définition (espagnole) : La surface alaire est la surface géométrique de la projection de chaque surface portante contenue dans la cellule, ailerons compris, sur le plan de leur plus grande extension.

3^e définition (italienne) : Cette définition est beaucoup plus complète, elle part en effet de la surface portante d'une aile, en envisageant tous les cas éventuels : bec de sécurité, aile variable, etc...

suffisent, telles les terribles « électron » incendiaires, d'un poids inférieur à 5 kgs.

Elle ne sera pas assez haute si l'on veut laisser à un avion de reconnaissance (reconnu défensif) un rayon d'action efficace.

C'est devant cette incertitude touchant la fixation d'une limite que la proposition française du 5/2 envisageait une limite double :

« La délégation française (1) estime que les constatations
« de fait contenues dans la deuxième partie du rapport de
« la Commission font apparaître l'impossibilité, du point
« de vue technique, de tracer une séparation nette entre les
« aéronefs de caractère défensif et ceux qui seraient plus
« spécialement offensifs. S'il est en effet possible de fixer
« une limite au-dessus de laquelle les aéronefs ne sauraient
« répondre à des fins proprement défensives, il y a, par
« contre, toute une zone dans laquelle se rencontrent à la
« fois des appareils spécifiquement offensifs et menaçants
« pour la population civile et des appareils indispensables
« pour la défense nationale.

« La délégation française tient à déclarer que ce sont ces
« considérations qui l'ont conduite à établir ses propositions
« du 5 février dernier et à fixer, pour la puissance des
« aéronefs, deux séries de limites qu'elle s'est réservée de
« préciser ultérieurement : l'une, la plus forte, au-dessus
« de laquelle aucun appareil ne pourrait être conservé par
« les aéronautiques nationales ; l'autre, la plus faible, au-
« dessous de laquelle l'utilisation des aéronefs militaires ne
« serait pas soumise à d'autres restrictions que celles qui
« résulteront des limites d'ordre quantitatif que contiendra
« la convention à établir et que prévoit déjà le projet
« de la Commission préparatoire.

« Tous les aéronefs compris entre ces deux limites, que
« leur caractère prédominant soit offensif ou défensif, ne
« pourraient être conservés par les aéronautiques nationales
« les que moyennant l'engagement préalable de mettre les

(1) Exposé de M. Massigli, 20^e séance, C. Aérienne.

« appareils à la disposition de la Société des Nations en cas d'application de l'article 16 du Pacte. »

Et, d'autre part, de quelle nature sera cette limite ? Sera-t-elle exprimée en CV. de puissance, en kgs de poids à vide, en m² de surface alaire ?... Le critère sera-t-il unique, (d'ailleurs au moyen d'une formule complexe) ou triple ?

Or, en cette matière, depuis que la force motrice globale a été retenue par la C.P.D. (en combinaison avec le nombre), on n'a pu encore s'entendre sur la simple formule à appliquer pour calculer la puissance d'un moteur; car même en matière de puissance, il y a des clans : les nations pourvues de moteurs à régime rapide qui veulent une formule basée sur la cylindrée et le clan antagoniste des pays constructeurs de moteurs lents, veut qu'il soit tenu compte du poids dans une plus ou moins grande mesure.

Aussi, aucune proposition précise, en réponse aux questions posées par la Commission Générale, n'a pu être insérée dans le rapport de la Commission Aérienne dont la phrase suivante donne une assez bonne idée du ton : « Les armements aériens qui sont les plus efficaces contre la défense nationale peuvent être aussi, le cas échéant, les plus efficaces pour assurer la défense nationale ».

Ces résultats n'ont rien d'étonnant si l'on songe qu'avec le critérium de l'agressivité, même dans le domaine du désarmement naval, aucune limitation qualitative n'a pu être obtenue.

En face de catégories pourtant bien définies depuis la Conférence de Londres, la Commission Navale a été impuissante. Si les grands sous-marins ont semblé recueillir l'unanimité contre eux, malgré la résistance légitime de la

France, on a vu, pour les bâtiments de surface et avec des arguments également décisifs :

La Hongrie accuser le caractère agressif des canonnières de 250 tonnes ;

Les Etats-Unis plaider le caractère défensif des capital-ships de 35.000 tonnes.

Or, en aviation, il n'y a pas de différence tranchée entre un type et un autre, comme entre un croiseur et un dreadnought (Warner). Et, de plus, les éléments particuliers à la chose aérienne concourent pour rendre le désarmement qualitatif hérissé de difficultés : passage facile d'un avion militaire à un avion civil, progrès incessants et réalisations pouvant demeurer longtemps secrètes.

Placé devant deux avions, l'Expert éprouve infiniment plus de peine à indiquer lequel est agressif, que l'homme de la rue, « incapable, selon Sir John Simon, de définir l'éléphant mais qui, si on lui montre un de ces pachydermes, dira : c'est un éléphant ».

Si bien que nous souscrivions volontiers à cette opinion d'un critique anglais (1) : « L'air paraît être l'unique sphère où le désarmement quantitatif serait plus pratique que le désarmement qualitatif. Si la totalité de l'aviation militaire se trouvait ramenée à des limites réduites, cela délivrerait les populations civiles du danger sérieux d'une attaque aérienne concentrée et suffirait cependant pour faire face aux machines pseudo-civiles ».

Le mémorandum français du 14 novembre reconnaît l'impasse dans laquelle on s'est engagé avec le désarmement

(1) Captain Liddell Hart., Daily Mail du 23-3 cité par « Désarmement ».

qualitatif : « Considéré sous le seul aspect des matériels, le problème risquait déjà de ne pouvoir être résolu ». Aussi, pour ce nouveau plan, s'agit-il beaucoup moins de classer des matériels que de « déterminer la forme d'organisation militaire qui, dans une région donnée et dans des conditions politiques données, rendra plus difficile une politique d'agression ».

En matière aéronautique, le plan part donc d'un principe différent de la notion précédente de l'agressivité des appareils. Mais il aboutit à des conséquences analogues. Il fait sienne la prohibition de tout bombardement aérien, voulue par la grande majorité des délégués, adoptée par la Résolution du 23 juillet, et replace ainsi au premier plan, après 25 ans d'éclipse, la Déclaration de La Haye de 1899.

Il s'ensuit la suppression de toute aviation de bombardement, sous la seule condition, bien entendu, de mesures appropriées à l'égard de l'aviation civile.

Par rapport à la précédente proscription de l'aviation agressive, cette condamnation théorique du bombardement aérien (relevant des lois de la guerre) offre un grand avantage : pas une délégation ne consent à reconnaître un caractère d'agressivité à ses avions (comme du reste à ses autres armes), tandis qu'à présent, les gouvernements pourront se plier sans trop de peine à la suppression d'appareils qu'ils reconnaissent devoir servir au bombardement, sans autre étiquette infâmante.

La difficulté de la fixation d'une limite reparaitra lorsque, par des « arrangements » généraux d'ordre qualitatif, il faudra réduire dans la mesure du possible les caractéristiques des aéronefs, laissés aux aéronautiques militaires.

Dans aucun des plans proposés, les mesures envisagées envers l'aéronautique militaire (ainsi qu'envers l'aéronautique civile) ne prétendent procurer la certitude que tout raid de bombardement est désormais impossible. Tout au plus pense-t-on réduire d'une manière appréciable ses possibilités de destruction.

La possession d'une aviation de bombardement était jusqu'ici la principale mesure de sécurité contre de tels raids, par la menace de représailles pesant sur un agresseur éventuel. Il est donc très grave de renoncer à une telle défense.

C'est pourquoi les plans français successifs ont cherché, quel que soit le degré de désarmement atteint, à instituer en dehors du cadre national, « un moyen d'action puissant et capable d'intervenir immédiatement pour garantir l'exécution des engagements (1) pris dans le domaine aérien ».

Force aérienne internationale

Nous ne nous sommes pas encore préoccupés du sort des appareils placés au delà de la limite à partir de laquelle ils sont considérés comme « agressifs »₂ ou plus simplement comme appareils de bombardement.

La plupart des délégations ont envisagé leur suppression pure et simple, affirmant que seule cette mesure cadre bien avec la notion de désarmement, soulagerait les budgets et rendrait, au surplus, les conflits moins meurtriers.

Un résultat de bien plus grande envergure a été cherché

(1) Ces engagements consistent en la renonciation à tout bombardement aérien (Memorandum du 14-11-32).

par le Gouvernement français. La remise de l'aviation de bombardement, ainsi que des autres matériels lourds, à un Pouvoir international, permettrait à cette institution une fois créée et ainsi armée d'être assez forte pour rendre toute guerre impossible.

Dans les deux plans présentés par les Gouvernements Tardieu, puis Herriot, ces projets procèdent de la conception française d'un Pouvoir international véritable capable d'imposer ses décisions. Cette conception se retrouve en germe dans le Pacte, dont les dispositions ont été interprétées sans cesse depuis la naissance de la S. D. N. dans le sens le plus faible.

1° Le plan Tardieu attribuait au Pouvoir international des forces de terre, de mer et de l'air. Ces forces devaient rester stationnées sur leur territoire respectif, pour être seulement mises à la disposition de l'organisme international en cas d'action commune.

Elles comprenaient entre autres l'aviation militaire de moyenne puissance, définie par un poids à vide figurant dans la « zone intermédiaire » dont nous avons exposé plus haut l'intérêt.

2° Mais surtout l'aviation seule devait composer une « force organique internationale » dont la S. D. N. « réglerait le stationnement et organiserait le commandement ».

Cette force était constituée par les aéronefs militaires les plus importants, au tonnage supérieur à une limite Y, interdits pour l'avenir aux nations contractantes.

Ainsi, dès qu'une agression se serait dessinée, le Pouvoir international aurait disposé de la supériorité aérienne incontestable qui lui aurait permis de mener telle action né-

cessaire « préventive et au besoin répressive ». L'aviation est bien l'arme idéale pour un tel but, par sa mobilité, le peu de personnel qu'elle nécessite, sa terrible efficacité et enfin l'effet moral qu'elle est susceptible de produire.

L'idée d'une aviation militaire internationale semble avoir reçu sa première expression dans une déclaration de M. Clifford Harmon, Président de la Ligue Internationale des Aviateurs, avant de servir de fondement au projet d'un Super-Etat.

Elle se heurte à toutes les objections habituelles opposées à la prépondérance d'un pareil organisme sur les souverainetés nationales. Et comment imaginer que les exécutants, pilotes ou bombardiers, dont le recrutement par hypothèse serait universel, consentent à porter les armes, le jour venu, contre leur patrie. Il est vrai que si ce projet dans son ensemble était réalisé, cela supposerait un ordre international de choses si nouveau que l'entrée en campagne en vue de le faire respecter deviendrait par cela même improbable.

Pour triompher toutefois de répugnances constantes, des Etats-Unis entre autres, contre toute forme de Super-Etat, contre toute éventualité d'intervention armée, le memorandum du gouvernement Herriot, plus continental qu'universel dans son objet, ramène le projet d'une force aérienne internationale dans le cadre européen. Sous cette seule réserve, les dispositions du plan précédent sont intégralement conservées. Là encore il s'agit en même temps que d'unités terrestres et navales « spécialisées », d'« unités aériennes » disposant « d'appareils et de moyens plus puissants » que

les aéronautiques nationales, entretenues « en permanence par chacune des Puissances contractantes à la disposition de la S. D. N. ».

Et là encore, en sus, la création d'une « force aérienne *organiquement* internationale » est proposée, à constituer et à entretenir d'une *manière permanente par la S.D.N.*, à être dotée par celle-ci des aéronefs de bombardement supprimés dans les aéronautiques nationales.

Tableau explicatif

(En annexe à la Proposition du Gouvernement Français, 5-2-31)

AÉRONAUTIQUE MILITAIRE	TONNAGE	AÉRONAUTIQUE CIVILE
Gros porteurs réservés à la Force Aérienne Internationale.		
Y.....Y		
Avions des Aéronautiques nationales dont le pouvoir international peut disposer en cas d'application de l'art. 16 du Pacte.	Zone intermédiaire	Aviation internationale de transport.
Z.....Z		
Avions militaires à l'entière disposition des Parties contractantes.		
	X.....X	Aviation privée.

CHAPITRE VI

L'internationalisation de l'aviation civile.

SECTION I

ASPECT GÉNÉRAL — OBJET

« L'aéronautique, constate le Prof. Colegrove (1), n'est internationale que par ses aspects : sa base est purement nationale. »

Ces aspects de la navigation aérienne abusent encore l'opinion publique : les frontières tracées sur le sol et qui délimitent l'activité humaine, l'avion les franchit ; et l'espace dans lequel il se meut semble la chose du monde la moins susceptible d'appropriation. A l'origine, on pensait que dans le domaine de l'air un droit nouveau s'établirait, supérieur à celui des nations. On a voulu régir la navigation aérienne par le droit international, lequel « par une exception sans doute unique, devait précéder les législations de chaque contrée (2) ». Les réglementations particulières se seraient établies ensuite et par simple application.

L'avion pouvait bien être national, comme le navire : son élément devait être libre.

(1) Colegrove. *International Control of Aviation*.

(2) Etude sur l'Internationalisation de l'Aviation civile, D./C.A. 9.

Mais la souveraineté nationale parut menacée par le survol, à toutes altitudes ; elle s'insurgea contre la liberté de l'air, même si celle-ci devait être soumise à une réglementation selon le projet de la Conférence Internationale de la Navigation aérienne de 1910 (1).

Dès lors, le principe inverse fut posé : l'Etat possède la souveraineté absolue sur l'espace qui domine ses territoires métropolitains et coloniaux et ses eaux territoriales. Dans ce régime, établi par les premiers textes parus (décret prussien du 22/10/1910, décret français du 21/11/1911), le survol ne peut être qu'une faveur accordée à l'étranger et étroitement réglementée.

Vint la guerre, cause incontestée du développement prodigieux de la technique et de la production aéronautiques.

Après les hostilités, où les cocardes et les croix avaient sillonné le ciel, avaient combattu entre elles et accablé les troupes au sol, l'existence de l'aviation ne se conçoit plus en dehors du cadre national. L'aviation de transport est d'ailleurs une création immédiate de l'après-guerre ; elle est née surtout de la volonté des Etats, déterminée par la guerre, de développer l'aviation.

Le statut international de l'aviation devait se ressentir de ces tendances. C'est à la Commission Aéronautique, réunie pour la rédaction des clauses spéciales des Traités que fut discutée la Convention Internationale de la Navigation Aérienne du 13 octobre 1919. La souveraineté absolue des Etats sur leur atmosphère n'est pas mise en doute. Elle n'est que tempérée dans la mesure admise par la Convention

(1) V. pour l'historique : Fauchilles, *Traité de D. I. P.* ; Ferrin de Boussac. Th. Paris, 1931.

pour les Etats qui y sont partie, et entre eux seulement. Sa souveraineté est même reconnue implicitement à l'Allemagne comme une question vitale puisque les art. 313 et 314 du Traité n'admettent qu'une exception temporaire à ce principe, en faveur des seuls aéronefs alliés et associés.

Si le principe de la souveraineté absolue est affirmé dans la législation de l'Angleterre et de l'Italie, parties à la CINA, à plus forte raison figure-t-il dans le droit des nombreuses contrées qui se sont refusées jusqu'ici à se laisser lier en cette matière par des accords plurilatéraux.

La Navigation aérienne est donc basée sur la conception « d'aéronefs nationaux traversant des atmosphères nationales ». Grâce au premier de ces deux termes, la navigation aérienne est l'objet d'une compétition acharnée, rendue plus difficile à travers le globe par l'existence du deuxième terme, le cloisonnement des atmosphères.

Le premier enjeu de la lutte est le développement d'une production aéronautique civile destinée à assurer éventuellement la supériorité militaire. Nous avons insisté sur cet aspect de la question dans notre chapitre IV.

Le deuxième enjeu est d'ordre économique. On considère que l'avance prise en matière de navigation aérienne est un facteur, sinon immédiat, du moins éventuel de la suprématie économique. Une ligne aérienne dont l'établissement répond à un but politique ou commercial, aura d'ailleurs toujours un intérêt de prestige.

Les moyens de concurrence sont pécuniers (les subventions aux lignes), et aussi diplomatiques.

Ainsi, la liberté ou plutôt le monopole du survol font l'objet de négociations. La contrée dont la traversée du ter-

ritoire est requise, forte de sa souveraineté absolue, accorde ou refuse les autorisations nécessaires ; favorise telle ou telle concurrente, à son gré. Dans cette phase aiguë, il s'agit de prendre position pour l'avenir, « où ce seront les réalités, les positions prises qui seront matière à négociation » (1). L'infrastructure doit être établie le long du trajet le plus avantageux au point de vue géographique et météorologique. Les difficultés augmentent considérablement dès que la ligne est obligée de s'en écarter. Il suffit de rappeler dans le passé les dangers courus par les appareils de la C. I. D. N. A. lorsqu'à la suite de l'interdiction de survol du territoire allemand, ils durent pendant de longs mois traverser un parcours montagneux sur la Suisse.

On conçoit qu'avec des objectifs éloignés, et le déficit certain, la concurrence présente un aspect particulièrement irrationnel. On a vu, en Europe, six appareils partir presque à vide pour une même direction. On voit 3 lignes « impériales » s'efforcer de joindre l'Europe Occidentale à l'Extrême-Orient. On assiste enfin à des compétitions acharnées pour l'Amérique du Sud.

C'est à ce double aspect, danger militaire et concurrence économique, du problème de l'aviation civile, que l'internationalisation pense apporter une solution :

« Parmi toutes les mesures qui ont été envisagées jusqu'ici, l'internationalisation de l'aéronautique de transport semble seule pouvoir constituer un obstacle réel à l'utilisation de cette aéronautique à des fins militaires, *sans en arrêter le développement ou les progrès techniques* ».

(1) M. Laurent-Eynac. V. Colegrove, op. cité.

Après les conclusions des Experts de Bruxelles, il paraît en effet impossible de limiter l'aviation civile en aucune façon, à la différence des forces aériennes militaires.

« D'autre part, poursuit le memorandum français du 14 avril, dans le domaine économique, l'internationalisation permettrait de coordonner les efforts des différentes nations, de faire cesser les concurrences et les doubles emplois inutiles, de réduire les subventions des Etats et d'améliorer le trafic par une unification générale. »

L'internationalisation doit viser, d'une part, l'aviation de transport, d'autre part, l'industrie des constructions aéronautiques.

1° Cette industrie serait appelée à former un cartel. « Les commandes de matériel de l'aéronautique civile internationale seraient réparties équitablement d'après leur capacité, entre les industries aéronautiques des divers pays. » Un contrôle destiné à prévenir toute fabrication militaire illícite serait de plus imposé aux usines.

2° Ni la fabrication, ni l'emploi d'aéronefs supérieurs à X tonnes de poids à vide, ne seraient pratiqués dans le cadre national.

Cette limite (1) est assez basse, de façon à exclure tous les appareils pouvant servir à des transports de quelque importance.

Et l'aéronautique civile de transport qui utilise nécessairement des appareils à caractéristiques supérieures serait dès lors remise à des organismes continentaux, interconti-

(1) V. tableau, p. 102.

nentaux et intercoloniaux, qui en feraient assurer l'exploitation par une ou plusieurs Sociétés internationales.

L'abandon des subventions aux industries nationales devrait donc s'ensuivre. Les frais des organismes internationaux et les déficits des sociétés d'exploitation seraient toutefois comblés par des participations demandées à chaque Etat.

Ainsi, le plan d'internationalisation s'attaque-t-il à la base nationale de l'aviation marchande, comme le moyen le plus sûr de lui enlever désormais tout caractère militaire. Toutefois, en temps de guerre, l'aviation civile internationalisée est réquisitionnée par le Pouvoir international. Les aéronefs de transport vont donc figurer dans la Force internationale — au même titre que les formations armées militaires, navales, aériennes, restées stationnées sur leurs territoires nationaux — dans le deuxième échelon, et compléter ainsi l'action de l'aviation de bombardement organiquement internationale.

Il est difficile de voir dans un projet aussi vaste le simple développement du point 8 du Rapport des Experts de Bruxelles, sur lequel nous avons attiré l'attention à la fin du chapitre IV. Il s'agit avant tout d'un plan édifié dans les cercles privés français (1), en particulier le Comité d'Action Universitaire pour la S.D.N.

Les moyens dont dispose l'Assemblée de Genève en ont facilité l'étude. Le 26 septembre 1927, l'Assemblée faisait siennes les conclusions des Experts dans les préoccupations officielles. Le Conseil fut chargé de « faire mettre à l'étude,

(1) Voir R. Gle de Droit Aérien, n° 1, 1932, p. 217.

par la Commission Consultative et Technique des Communications et du Transit, les moyens pratiques de nature à faciliter la conclusion d'accords entre les entreprises d'aéronautique des différents pays ».

Cet organisme nomma un Comité pour la Coopération entre Aéronautiques Civiles dont les travaux se sont poursuivis depuis lors.

Quatre rapports furent mis à sa disposition et ont paru en 1930. Le Rapport de M. Henri Bouché, le plus ample, étudie les « conditions économiques actuelles de la navigation aérienne ». Il passe en revue un grand nombre d'entreprises civiles de tous les pays et ses conclusions sont pessimistes : « L'incapacité du transport aérien régulier à « faire ses frais » est actuellement la règle générale. On n'y peut citer que des exceptions, fondées sur des particularités de géographie économique, intelligemment découvertes et utilisées (1) ; au demeurant, cette infirmité est celle même de l'avion moyen d'aujourd'hui dont la technique est à peu près de niveau partout. »

Cette lassitude après tant d'efforts et de moyens financiers dépensés pour l'aviation civile, la croyance répandue dans les sphères gouvernementales, que l'œuvre entreprise est vaine, sont certainement entrés pour une bonne part dans cette détermination inattendue : une internationalisation dépassant de fort loin ce que les cercles compétents avaient envisagé jusqu'alors.

L'internationalisation de l'aviation civile, dont nous ne

(1) Les lignes de la S.C.A.D.T.A., en Colombie, lui paraissent offrir le seul exemple de lignes régulières bénéficiaires par leurs recettes commerciales.

pouvons voir que l'aspect général, tel qu'il résulte des propositions officielles, a soulevé de nombreuses critiques. L'ampleur et la nouveauté du projet constituent la première objection.

1) « Aucun monopole de ce genre, du moins dans les temps modernes, n'a été envisagé et encore moins réalisé, déclare le Délégué canadien, M. Riddell. La multitude des intérêts et la variété des besoins auxquels répond l'aviation civile dans le monde, rendent un tel plan à la fois téméraire et ambitieux. »

2) En second lieu, l'intérêt de l'internationalisation est nié au point de vue militaire. Au contraire, du moment qu'en cas de guerre les aéronefs doivent être utilisés militairement, il est à craindre, dit M. Brandenbourg, qu'on imprime à leur construction une orientation dans le sens militaire. Mieux vaudrait se borner à des mesures semblables à celles prises par la Conférence des Ambassadeurs envers l'aviation germanique, à partir de 1926.

3) En troisième lieu, l'interdépendance des aéronautiques civiles et militaires continue à être contestée. Les Etats-Unis, ont affirmé leurs délégués, n'accordent à leur aviation civile aucune subvention à titre militaire. On sait, en effet, que le seul appui donné par le Gouvernement fédéral des Etats-Unis consiste en l'allocation de sommes forfaitaires pour le transport de la poste. M. Dulles ajoute qu'au début de leur développement, le soutien donné aux transports ferroviaires et automobiles était bien plus élevé (1).

(1) Cf. en sens contraire : « Est-ce un but militaire qui a fait progresser l'invention des chemins de fer, de la navigation à vapeur, de la T. S. F. ? » Cte d'Aviella, dans Conciliation internationale, Bull. n° 4, 1912.

4) Quant à l'intérêt au point de vue de la concurrence internationale, on fait remarquer qu'une aviation de transport n'est pas forcément internationale. Les aviations américaines et canadiennes, par exemple, desservent presque uniquement leurs territoires nationaux respectifs, où elles couvrent plus de 150.000 milles.

5) Avec toute son ampleur, le projet ne peut toutefois englober l'aviation de tourisme et l'aviation de travail. Les Etats-Unis possèdent une aviation privée très nombreuse (plus de 10.000 appareils appartenant à des particuliers) sur laquelle des restrictions apparaîtraient insupportables. Dans ces conditions, le « non possumus américain apparaît parfaitement justifié. Bénéficiant de la souplesse et de la liberté nécessaires, celle-ci pourra être amenée à prendre le développement que ses rigoureuses entraves empêcheront l'aviation de transport de poursuivre. Le danger renaîtrait sous une autre forme. Même si le contrôle devait s'étendre à toutes les formes de la construction aéronautique, on ne pourrait certes rogner indéfiniment la portance des ailes et la puissance des moteurs.

Les nations possédant une aéronautique civile développée sont évidemment visées, bien que M. de Jouvenel s'en soit défendu à l'égard de l'aviation allemande.

En somme, remarque Warner, une telle proposition ne peut émaner que de pays où « aviation civile équivalait à transport aérien subventionné », et où la propriété privée d'avions fait défaut sauf sur une très petite échelle.

6) D'un autre côté, « l'internationalisation de la construction n'empêchera pas, écrit J.-M. Bourget (1), que les

(1) R. de Paris, 15 mars 1932.

usines ne soient établies dans un pays déterminé, ayant ses ambitions et ses fins nationales. Le Gouvernement de ces territoires ne manquera pas de les réquisitionner au besoin. Enfin, ajoute-t-il, les entreprises de transport internationales feront la part belle au marché allemand, devant l'avance technique considérable de sa production en gros porteurs à à grand rayon d'action. De la sorte, l'Allemagne pourra maintenir ou augmenter cette avance dans la construction de gros porteurs, c'est-à-dire d'avions de bombardement...

Bref, des objections de principe — pas de Pouvoir international, économique, ni militaire — des objections touchant à l'opportunité — négation de l'interdépendance — enfin des objections portant sur l'efficacité — des fuites importantes seraient inévitables — se rejoignent contre le projet d'un trust international des transports aériens.

Aussi bien, le trust unique n'a-t-il pas été envisagé. Le projet Tardieu prévoit plusieurs organismes contrôlant plusieurs sociétés. Mais il ressortait du texte, et il était logique de croire que la réglementation appliquée devait être sensiblement uniforme. Ainsi l'ont compris les orateurs de la Commission Aérienne.

Leurs critiques ont abouti à restreindre cette conception primitive. Des garanties générales de sécurité sont toujours prévues dans le memorandum du 14 novembre, à l'égard de l'aéronautique non militaire. Mais en fait de trust, est seule projetée la création d'une « Union Européenne de Transports Aériens ».

Ainsi restreinte, l'internationalisation désarme des oppositions, véhémentement exprimées par les Etats-Unis et par

les Dominions britanniques. Les objections restent et il s'en ajoute d'autres.

M. Brandenburg avait pris position par avance : « Il est impossible, dit-il, de ne soumettre qu'en Europe les aéronefs civils à un contrôle ; on ne contestera pas que, dans la dernière guerre, c'est l'intervention du matériel non européen qui a influencé de façon décisive le cours des événements, et d'ailleurs quels sont les Etats exclusivement européens ? Il ne peut être question de limiter à la seule Europe le contrôle de l'arme la plus rapide et la plus mobile. »

M. G. Houard (1), sceptique sur la possibilité d'un contrôle dans l'U.R.S.S., pays « européen », affirme que la dissidence de ce pays ne serait pas supportable au point de vue de la sécurité. « Il n'est pas non plus possible d'imaginer l'exploitation d'une ligne de New-York à Buenos-Ayres par une entreprise privée américaine, utilisant pour cela, s'il lui convient, 100 avions de 3.000 chevaux, alors que l'Etat français, en vertu de l'internationalisation, devra interdire à un citoyen français d'exploiter une ligne du Bourget à Angers avec un unique avion de 300 chevaux et peut-être moins. »

Il est incontestable, d'autre part, que dans les pays soumis à un régime international strict, l'aviation souffrira d'un handicap industriel au bénéfice de l'aviation concurrente des pays dont le régime international sera souple ou inexistant. On conçoit difficilement, dit encore M. G. Houard, que les techniciens français, anglais, allemands, italiens, soient entravés dans leur effort de création et de

(1) « Les Ailes », 30-6-32.

réalisation par les limitations du contrôle international en face de techniciens et d'hommes d'affaires américains libres de concevoir et de construire à leur guise. La concurrence serait supprimée au détriment des premiers.

Il va sans dire que ces objections nous semblent très fortes. Des accords, des cartels, des trusts, se justifient dans un très grand nombre de cas, plus encore pour le présent où le transport aérien n'a pas de clientèle, que pour l'avenir. M. Laurent-Eynac a fait valoir que la mise en commun de l'organisation, de l'infrastructure et des subventions permettrait l'établissement d'un réseau postal rendant en Europe de réels services. Nous retrouverons ces avantages précis dans notre Section II. Il reste que l'aéronautique n'a dû ses progrès qu'à la concurrence, militaire d'abord, et économique ensuite, entre les nations. Pour lui retirer sa raison d'être jusqu'ici, pour la placer d'emblée sur une base internationale, on invoque des raisons dont le bien-fondé est certain. Mais l'efficacité d'une telle mesure est très contestable au regard du désarmement et de la sécurité. Il n'est de plus nullement assuré (1) que le développement de l'aviation doive se poursuivre une fois internationalisée. Il est encore moins probable que ce développement, s'il a lieu, se produise au profit de notre nation.

(1) Ainsi le reconnaît M. H. Bouché, partisan de l'internationalisation et expert auprès du Comité de coopération entre Aéronautiques civiles : « Nous sommes avertis des conséquences proprement aéronautiques que la mise en œuvre de ce plan, même progressive, ne manquerait pas d'avoir, en particulier sur l'industrie. » (L'Aéronautique, févr. 1932.)

SECTION II

ASPECTS INTERNATIONAUX ACTUELS DE L'AVIATION CIVILE

§ 1. — *Collaboration entre les Gouvernements*

La nécessité d'une réglementation internationale de la navigation aérienne était apparue nettement après la guerre. On voulut que la navigation aérienne fût régie par des règles uniformes, dans tous les pays civilisés et que les droits des Etats, quoique absolus, fussent ramenés à une commune mesure. La Convention Internationale de la Navigation Aérienne du 13 octobre 1919 fut élaborée dans ce but. Nous allons voir que dans l'état actuel des choses, cette Convention ne réalise qu'une collaboration imparfaite entre les Etats.

1° Un grand nombre de nations n'y furent pas parties ou ne le devinrent pas par la suite. En Europe, 4 nations vaincues sur 5 (la Bulgarie étant la cinquième) ; la presque totalité des nations américaines (sauf le Chili, le Canada et l'Uruguay), se refusèrent à y adhérer.

L'ensemble des nations adhérentes à la C.I.N.A. réalise donc un système incomplet.

Deux autres systèmes co-existent avec celui-ci.

La Convention Ibéro-Américaine du 1/11/1926 constitue le deuxième système, composée de l'Espagne, du Paraguay, du Mexique, de la République Dominicaine et de Costa-Rica.

Sa formation est due à une initiative de l'Espagne, prise par son gouvernement, à la suite du refus qu'il avait éprouvé d'un siège permanent au Conseil de la S. D. N.

Le troisième système, la Convention Panaméricaine relative à l'aviation commerciale du 29/2/1928, groupe, sous l'égide des Etats-Unis, le Mexique, le Nicaragua, le Guatemala et le Panama.

Il résulte de ces énumérations qu'un Etat tel le Mexique, adhère à 2 Conventions, mais qu'un grand nombre de pays se sont exclus de tous les systèmes. Il en est ainsi de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Hongrie, de la Turquie, de la Chine, de l'Argentine, du Brésil, etc...

Les dissidences qui résultent de cet état de choses sont toutefois atténuées par la conclusion de conventions bilatérales qui règlent les relations entre pays ne faisant pas partie du même système, ou plutôt avec tel pays ayant gardé son entière liberté d'action. Le document D.C.A. 9 cite 28 de ces conventions bilatérales. Etablie au lendemain de Locarno, l'une de celles-ci régit les rapports aéronautiques entre l'Allemagne et la France.

2° Une telle multiplicité de textes est heureusement compensée par une certaine similitude de principes. Nous avons indiqué précédemment pour quelles raisons est consacré le caractère national de l'aviation civile. Ces principes sont essentiellement :

a) Souveraineté de l'Etat sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire.

b) Liberté réglementée de passage inoffensif aux aéronefs étrangers. Cette réglementation laisse, d'ailleurs, les Etats co-contractants libres « d'autoriser ou d'interdire l'établis-

sement de lignes régulières, de défendre toute circulation aérienne au-dessus de portions désignées de leur territoire, de fixer des itinéraires ». Mais les Etats non contractants ne reconnaissent que le principe n° 1, et la navigation aérienne par aéronefs étrangers est prohibée purement et simplement, sauf autorisation.

c) L'aéronef a une nationalité qui est celle de l'Etat sur le registre duquel il est immatriculé.

Nous sommes donc bien loin de la doctrine internationale qui tend à soumettre l'aéronef à une souveraineté unique et l'espace traversé à une juridiction internationale commune.

La C.I.N.A. réalise dans le stade actuel la forme la plus avancée de collaboration intergouvernementale. Elle constitue, d'après son Secrétaire général et promoteur, M. A. Roper :

a) Un Conseil chargé de veiller à l'application de la Convention et d'assurer son évolution normale ;

b) Une sorte de Parlement international ayant pouvoir d'adapter en tout temps les règlements techniques aux exigences du trafic ;

c) Un tribunal réglant les dissentiments entre Etats au sujet de l'interprétation des règlements techniques ;

d) Un Comité consultatif fournissant des avis aux Etats, sur leur demande ;

e) Un organisme de centralisation et de diffusion de toutes les informations concernant la navigation aérienne.

Ces trois derniers points ne souffrent pas de difficultés. Les pouvoirs d'arbitrage de la Commission ne semblent pas avoir eu souvent à jouer. Quant au premier point, il faut

préciser que chaque Etat n'est tenu que par les textes qu'il a expressément ratifiés. La C.I.N.A., d'après le 2^e point, modifie d'elle-même, sans qu'il soit besoin de ratification, les annexes de la Convention que sont les règlements techniques. Sa décision est ainsi intervenue sur de nombreuses questions, mais leur énumération fait plutôt penser, quant aux pouvoirs de l'organisme qui y voit encore sa compétence confinée, à un conseil municipal plus qu'à un parlement.

CONVENTIONS BILATÉRALES ENTRE GOUVERNEMENTS PORTANT
STIPULATIONS AU PROFIT DE COMPAGNIES AÉRIENNES : SOUTIEN
DIPLOMATIQUE DES AVIATIONS MARCHANDES NATIONALES.

Chaque Gouvernement obtient pour la compagnie qui relève de son autorité le droit de survol et les facilités d'atterrissage de la part du pays co-contractant en concédant à ce dernier des avantages réciproques. Ces avantages peuvent consister en le droit d'exploiter une ligne déterminée distincte de la première, mais le plus souvent il s'agira de l'exploitation en commun d'une même ligne, exploitation qui pourra se faire en « pool » par les deux compagnies.

Le document D. C. A. 9 fournit quelques exemples de ces traités, entre autre l'importante Convention franco-belge pour l'exploitation de la ligne du Congo qui prévoit la constitution d'un pool pour le tronçon principal Paris-Elisabethville.

La Convention franco-espagnole du 23 mars 1928 va plus loin encore, en ce sens, puisque la fusion des deux compagnies en une seule est prévue d'avance.

Il est toutefois certain qu'un grand nombre de ces conventions n'offrent pas ce caractère de simple contrat. Les avantages particuliers qu'elles impliquent les font échapper à toute publicité et par là à notre étude.

§ 2. — *Collaboration entre Aéronautiques marchandes*

A. — ACCORDS GÉNÉRAUX.

Le trafic international aérien met évidemment en contact les différentes entreprises de transport. Les réglementations nationales que nous avons envisagées n'ont certes pas pour but d'assurer un rendement à ce trafic. Sur le terrain commercial, une collaboration s'impose donc aux compagnies, ne fût-ce qu'en matière d'horaires.

Cette coopération s'est exercée au moyen d'un organisme créé à cet effet par les compagnies dès 1919, l'International Air Traffic Association. L'existence de l'I. A. T. A. parallèle à celle de la C. I. N. A., se justifie principalement par l'exclusion, puis la réserve à l'égard de cette dernière, des Puissances Centrales.

Les accords qu'il permet de réaliser entre les compagnies visent par exemple :

Les horaires des lignes,

Les tarifs,

Les conditions générales de transport (billets de voyageurs, lettres de voiture, etc...),

La collaboration sur les aérodromes (personnel et matériel de réparation en commun), etc...

B. — ACCORDS BI OU PLURI-LATÉRAUX.

La multiplicité des compagnies exploitant un même par-

cours et la compétition pour une clientèle trop rare, ont créé depuis longtemps des conditions d'exploitation difficiles. Les compagnies ont tenté d'y parer par la formation de « pools » qui sont des accords limitant la concurrence, ou corrigeant quelques-uns de ses effets. Ils impliquent entre autres le partage des recettes, le partage des voyages dans chaque sens, le prêt réciproque, par chaque compagnie, des installations administratives ou techniques, des ravitaillements, des agences, qu'elle possède dans son pays. Toutefois, en ce qui concerne les recettes, les subventions gouvernementales, qui en forment souvent le principal, n'entrent pas en communauté.

On cite un grand nombre de ces conventions. A elle seule, pour l'exploitation de la plupart de ses lignes d'Europe, la Luft Hansa participe à une quinzaine de « pools ». Deux d'entre eux, conclus avec la Société Farman, ont trait aux lignes Paris-Sarrebrück-Berlin et Paris-Cologne-Berlin.

Les compagnies françaises exploitent également en « pool » Paris-Genève et Paris-Bâle-Zurich, avec la Swissair, avec la K.L.M. hollandaise, Paris-Bruxelles-Amsterdam, avec la SABENA belge, Bruxelles-Essen, en attendant la mise en vigueur de l'accord gouvernemental indiqué plus haut établissant un « pool » pour la ligne Belgique-Congo à travers les territoires français.

Mais il s'en faut de beaucoup que la conclusion de « pools » soit intervenue dans tous les cas où elle eût paru souhaitable. Il n'y a pas, à notre connaissance, de « pool » pour Paris-Londres. Il y en a encore moins pour la ligne des Indes où 3 compagnies sont en concurrence, et la liaison Europe-Amérique du Sud.

§ 3. — *Projets d'internationalisation partiels*

A. — POSTE AÉRIENNE.

Le transport de la poste semble être le transport le plus approprié à l'avion. Le gain de temps réalisé justifie à coup sûr l'élévation du prix, répartie sur un poids relativement faible.

On s'est préoccupé, dès la Conférence de la Paix, d'organiser le transport du courrier par aéronefs. Mais on dut renoncer à annexer une convention postale à la Convention de 1919. Le régime de la poste aérienne s'établit dès lors par voie d'accords particuliers. Une Conférence sur la poste aérienne fut convoquée à La Haye en 1927, et réunit les administrations postales et un certain nombre de compagnies. L'unification des surtaxes, selon un barème tenant compte du poids et de la distance (répartie en larges zones) fut obtenue. Le transport des colis postaux resta soumis au régime des accords particuliers.

Une nouvelle Conférence se réunit à Bruxelles. Le Gouvernement belge, dans son invitation, insiste sur le développement pris aux Etats-Unis par le transport aérien de la poste. Après l'analyse des causes de ce succès, la conclusion est la suivante : « Seule, une entente européenne pourra permettre une organisation rationnelle du transport aérien du courrier », et offrir des possibilités analogues à celles rencontrées en Amérique.

A partir de ce moment, c'est sur des points précis que l'accord doit se réaliser. On a reconnu que la surtaxe aérienne doit être uniforme, que la distribution doit être rapide dès l'arrivée, et surtout qu'il importe d'établir une

infrastructure très développée qui permette un trafic ininterrompu de jour et de nuit.

Le transport de la poste de nuit surtout offre de larges perspectives. Il nécessitera des ententes étroites en vue de l'établissement d'un réseau liant les principaux centres européens entre eux. Mais, ainsi que l'a établi un rapport à l'IATA de l'expert suédois M. Florman, il offre la certitude d'un intérêt et d'un rendement économique justifiant tous les efforts.

B. — EXTENSION DU SYSTÈME DES « POOLS ». — ORGANISMES SPÉCIAUX.

Le Comité de Coopération entre Aéronautiques civiles, qui comprend dans son sein des hauts fonctionnaires des administrations aéronautiques nationales, recommande aux gouvernements et aux compagnies de tirer du système des « pools » tout le parti possible, en multipliant les accords. C'est sans doute au moyen de « pools » qu'une solution peut être cherchée à l'exploitation de lignes comme celles de l'Amérique du Sud où des intérêts nationaux considérables sont engagés.

Mais par ailleurs, le Comité prévoit que certains problèmes particuliers posés par les relations aériennes internationales ne pourront être résolus sans sortir du cadre actuel de la législation. Le Comité est ainsi amené à la création, dans le secret, d'organismes spéciaux.

CONCLUSION

Nous n'avons pas cherché à dissimuler, au cours des précédents chapitres, l'étroite dépendance militaire de l'aviation.

A l'origine, « l'intérêt pris par les gouvernements aux choses de l'aéronautique, est pour une grande part un intérêt militaire » (1).

La croissance prodigieuse de l'aéronautique date de la guerre. Son développement actuel est encore tourné en majeure partie vers des fins destructrices, ou dans le sens d'un nationalisme économique indiscutable : l'aviation marchande resserre les liens entre la Métropole et les Colonies, sert le prestige économique et politique en pays étrangers.

Enfin, il ne s'agit plus avec l'aéronautique d'un quelconque instrument venant accroître la puissance des forces armées qui le possèdent. Elle paraît sous les aspects d'un monstre dévastateur auquel nulle barrière (2) ne résiste, capable de répandre la mort sur de grandes étendues, dans les conditions les plus horribles (3). Faute d'atteindre les labo-

(1) Porf. Ch. Richet (Conciliation Internationale, 1912).

(2) Dans les conditions optima d'un emploi en masse.

(3) V. chap. III *in fine*. Il n'est pas impossible de concevoir, à l'inverse, une humanisation de la guerre qui serait conduite uniquement avec l'arme aérienne.

ratoires où naissent les produits toxiques et bactériologiques, on veut leur interdire de prendre la voie aérienne.

Et pourtant l'aviation ne laisse pas d'offrir les possibilités les plus riches, les plus satisfaisantes pour l'esprit humain : la conquête de l'air, une meilleure appropriation du globe terrestre. Nul ne songe à nier ces perspectives, mais beaucoup d'entre les dirigeants de l'opinion et de la politique font bon marché des réalités déjà appréciables, que nous pouvons goûter sans plus attendre. Le revers grimaçant de la médaille attire seul leurs regards.

Sans insister sur l'argument comparatif, il est permis de rappeler la destination initiale de presque toutes les inventions. Un des plus anciens documents sur le cheval, récemment déchiffré, les tablettes hittites du grand écuyer Kikkulis, nous montrent l'art équestre de l'époque uniquement tourné vers la guerre. Met-on en doute que le cheval ait apporté plus de joies que de peines, plus de facilités de transport que d'invasions, qu'il ait somme toute bien mieux servi le progrès que les hordes d'Attila ?

On nous dit : la forme prise par le développement actuel de l'aéronautique est malsaine et dangereuse, qu'importe son anéantissement, si de nouvelles formes doivent naître après une période de recueillement. Or, nous n'imaginons guère les aéronefs de l'avenir devenus pacifiques par essence, à moins qu'il ne se trouve plus ni projectiles, ni équipages pour l'attaque. Le progrès technique rendra toujours l'aéronef de plus en plus propre à l'utilisation guerrière. Un autogire bombardera bien mieux qu'un avion.

Dans le même ordre d'idées, on fait valoir le bienfait d'une rationalisation des activités aériennes civiles. Leur porte-à-faux économique est en effet très accentué. Soit,

mais l'organisme viable qui naîtrait d'une telle opération serait si rétréci, presque microscopique ! Il n'est pas de domaine où la rationalisation mondiale ne produise des bouleversements incalculables, puisque la production est organisée en fonction de l'existence nationale. L'aéronautique est une branche de la production comme une autre. Il est permis d'avancer que le soutien accordé à l'industrie métallurgique, sous forme de barrière douanière, ou autre, repose sur la notion de défense nationale. Pur nationalisme encore que la protection agricole : défense de la classe la plus solide de la nation. Le soutien accordé à l'aéronautique se justifie de la même façon, et comme il est particulièrement efficace, il y aurait lors de son abandon, autant que de pertes matérielles, des espérances taries, des existences désorientées et gâchées (1).

On a dit que notre pays est attaché à l'aviation « parce qu'il l'a comprise, aimée et servie avant les autres » (2). Or, la France ne la maintient sur son sol que par un effort national constant. Ses conditions d'existence sont sans doute plus « rationnelles » dans les pays du nouveau monde où les autres moyens de transport sont déficients, où les dénivellations de fortune entre les citoyens sont plus grandes et favorisent l'utilisation privée d'aéronefs par des particuliers.

(1) Les auteurs du Désarmement ne se préoccupent pas de cet aspect de la question. Dans son intéressant pamphlet « Will disarmement increase unemployment », Norman Augell se refuse à l'envisager : pour lui, ceci concerne le problème général de l'industrie moderne, de la rationalisation. On peut évaluer à 30.000 environ en France le nombre de travailleurs, la plupart très spécialisés, dépendant de l'industrie aéronautique.

(2) d'Estournelles de Constant.

Nous avons mis en évidence quelques-unes des « fuites » que permettent les projets les plus stricts et les plus généraux de limitation et d'internationalisation : course à la technique dans les limites qualitatives et quantitatives de l'aviation militaire, développement de l'aéronautique privée (dont la limitation ne se conçoit pas), selon la mesure du patriotisme pécunier des citoyens de chaque pays, et selon aussi les données économiques de son emploi.

Mais en dehors de l'aéronautique, on peut encore trouver des moyens de faire la guerre... Les recherches seront sans doute surexcitées. De grandes destructions pourront être menées à distance par des hommes qui ne seront même pas en uniforme.

Ce pessimisme futuriste a sans doute autant de fondement que celui des détracteurs de l'actuel état de choses. Dès lors que l'on prête aux hommes la volonté perpétuelle de se nuire, toutes les hypothèses sont possibles.

Nous nous défendons d'ailleurs de nous être livrés exclusivement à la critique « toujours plus facile ». Nous estimons que les mesures de limitation du projet de la C.P.D. peuvent avoir une grande utilité, qu'elles sont susceptibles d'être complétées sur certains points (en particulier la limitation budgétaire de l'aéronautique). De plus, des « gestes » sont sans doute psychologiquement nécessaires, pourvu que par eux l'avenir ne soit pas engagé d'une manière irrémédiable. Mais nous espérons avoir montré comme il est inefficace et dangereux de concentrer sur l'aviation tout entière, et à plus forte raison sur l'aviation européenne, la recherche de la solution du désarmement.

Dans le même sens, la thèse française a justement évité

que le problème de la paix ne repose sur le désarmement seul.

Et peut-être maintenant faudrait-il même élargir le tryptique français : arbitrage, sécurité, désarmement, lui faire enclore des termes moins abstraits. S'agit-il de sacrifices, d'holocauste, de don de joyeux avènement à la véritable paix ? Pourquoi tant de scrupules pour des territoires, au regard de tant de hâte et d'assurance aujourd'hui pour abandonner les marches du royaume du ciel ; tant de désinvolture en tous temps envers les branches de la production frappées par les contre-coups des guerres économiques.

De dures épreuves et des craintes chimériques ont rempli les civilisés de dégoût pour leur civilisation.

Il faut « enchaîner Prométhée ».

Nous pensons que le feu céleste une fois dérobé, il est trop tard. Mieux vaudrait enchaîner le vautour, cette défiance excessive des hommes envers leur prochain et envers leur création. Il faut hâter pour cela le progrès moral. Ne peut-il rejoindre le progrès matériel sans qu'il ne faille arrêter celui-ci ?

Vu :

Le Président de thèse,

A. DE LA PRADELLE.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,

BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

Thèses

- Le Désarmement et la Conférence de Washington. — Fourcade. Toulouse 1923.
- L'Aviation commerciale en France. — Al. Thomas. Lyon 1928.
- Le Ministère de l'Air. — Nebout. Paris 1929.
- La Crise de l'Aéronautique. — Fr. Thomas. Paris, 1930.
- La Convention Internationale de la Navigation Aérienne. — A. Roper. Paris, 1930.
- Le Statut International de l'Espace Aérien. — Perrin de Bous-sac. Paris, 1931.
- Les Unions postales et la S. D. N. — Boisson. Paris, 1932.
- La Limitation des Armements par la méthode budgétaire. L. Perillier. Paris, 1932.

Ouvrages généraux et spéciaux

- Fauchilles. — Traité de D. I. P.
- A. de La Pradelle. — La S. D. N. et le Droit des Gens (1930-31).
- A. de La Pradelle. — La Conférence de la Paix de 1899.
- H.-G. WELLS. — Washington and the Hope of Peace. Londres, 1922.
- L. Jouhaux (préface de Paul-Boncour). Le Désarmement. Paris, 1927.
- Lord Thomson. — Air facts and Problems. Londres, 1927.

Handbuch des Abrüstungs* problems. — Prof. Th. Niemeyer. — Kiel, 1930.

Collegrove. International Control of Aviation. — Boston, 1930.

R. Bouy. Le Désarmement Naval. Paris, 1931.

V. Lefébure. Scientific Disarmement. Londres, 1930.

Général Nollet. — Une expérience de Désarmement. Paris, 1927.

Vauthier. — Le danger aérien.

Conférences de La Haye 1899 et 1907. — Imprimerie Nationale, Paris.

Conférence de La Haye 1899. — Imprimerie Nationale, La Haye.

Conférence de Moscou 1922. — Commissariat du Peuple aux Affaires Etrangères, Moscou, 1923.

Conférence de Washington. — La Documentation Internationale, Paris 1930.

La Guerre Aérienne (Commission de La Haye 1922), La Documentation Internationale, Paris 1930.

Publications diverses. Périodiques

Cours de l'Académie de D. I. de La Haye.

La Conciliation Internationale (Bulletin 1907-1914).

Revue Générale de D. I. P. 1922 : Mérignhac ; Le Désarmement.

Revue Générale de D. I. P. 1923 : J.-W. Garner. — Réglementation internationale de la Guerre Aérienne.

British Year Book of International Law ; J.-M. Spaight : The Doctrine of Air Force Necessity (1925).

Revue de Paris, Mars 1932 ; J.-M. Bourget.

Norman Angell. — Will Disarmement increase unemployment ? No more War movement. — Londres, 1931.

Wissen und Wehr. — V. Bülow. — Luftpolitik der Grossen Staaten. — Juin 1931.

Foreign Affairs. Avril 1932. — Ed.-P. Warner.

F. Delaisi. — Industries de guerre et industries de paix. Cahiers des Droits de l'Homme. Septembre 1931.

Comité Français de Propagande Aéronautique. Rapport sur l'Aviation américaine, 1928.

Comité Français de Propagande Aéronautique. — Rapport sur l'Aviation allemande, 1930.

Revue Générale de Droit aérien.

Revue des Vivants. Avril 1927.

L'Europe Nouvelle.

Les Ailes.

Les Etudes Aéronautiques.

L'Aéronautique.

La Revue Maritime.

Le Temps.

Publications de la S. D. N. et de la Conférence du désarmement

Bibliographie de Désarmement.

Journal de la S. D. N.

Désarmement. — Revue mensuelle.

Procès-verbaux des séances de la Commission Préparatoire de la Conférence du Désarmement.

Rapport de la Sous-Commission A.

Rapport des Experts en aéronautique civile C.P.D., 39, 1927, IX₃.

Rapports des Experts en questions budgétaires.

Rapport de la C. P. D.

Projet de Convention de la C. P. D.

Communications et Transit, C. 339.M.139, 1930 : Rapports de H. Bouché, Brigadier général Groves, Dr. Oppikofer, Dr. S. Cacopardo.

Conférence du Désarmement. Proposition des Délégations (D. 99).

Procès-verbaux des séances de la Commission Aérienne.

Documents D/C. A. 9 ; D/C. A. 34 ; D/C. A. 8, etc.

Annuaire militaire de la S. D. N.

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE D'IMPRIMERIE

—:— ET D'ÉDITION —:—

17, RUE CASSETTE — PARIS
